التنمية الإدارية

الجمهورية العربية السورية
جامعة دمشق
كلية الاقتصاد
قسم إدارة الأعمال

التنمية الإدارية

إعـداد

د . طارق الخير

أستاذ بقسم إدارة الأعمال

كلية الاقتصاد – جامعة دمشق

د . محمد مرعي مرعي

أستاذ إدارة الأعمال

المعهد العالي للتنمية الإدارية

د. أيمن ديــوب

مدرس بقسم إدارة الأعمال

كلية الاقتصاد – جامعة دمشق

قائمة المحتويات

تقديم:

تتميز إدارة هـذا العقد بـالعولمة والشفافية واتساع عمليات الخصخصة، إضافة إلى قدرة الدول على التنافس وتحقيق الميزة التنافسية.

وفـي ظـل الانفتـاح الـذي يشـهده العـالم حاليـاً مـع دخـول الـقرن الحـادي والعشرين حيث بدأت تتعاظم أهمية القيادات الإدارية العامـلة في وحدات الجهاز الإداري تبعـاً لمـا يفرضـه القـرن الحـالي مـن تحـديات وتحـولات عميقـة علـى الصـعيدين المحلـي والعـالمي فـي مختلـف المجـالات الاقتصـادية والاجتماعيـة والتكنولـوجية والثقافية.

ولعل ظـاهرة العولمـة التـي اكتسبت أبعـاداً متشـابكة تشكل صـلب التحـديات التي تواجهها الإدارة، الأمر الذي تطلب قدرات وإمكانات خاصة لدى القادة حتـى يكونوا قادرين على مواجهة هذه التحديات والتعامل معها بكفاءة وفاعلية ومن ثـم توجيـه وقيـادة عمليـة التنميـة الشـاملة بالكيفيـة التـي يترتـب عليهـا تحقيـق الأهـداف بالمستوى المطلوب من النجاح .

وتحقيق ذلك يتطلـب تحسين قـدرات ومـهارات القيادات الإداريـة وتغيير اتجاهاتهم ضمن استراتيجية تطويريـة تسـاهم عمليـة التنميـة الإداريـة فـي نجاحهـا، سواء أكان ذلك صعيد الشركات والمنظمات أو على صعيد الدول.

وقد أصبحت التنمية الإداريـة استراتيجية مهمـة فـي هذا المجـال استدعت اهتمام الكثير من العـاملين فـي الإدارة نظـراً لأهميتهـا كوسيلة أو أداة فعالـة لرفـع كفاءة العمل وتحسين الأداء وتحسين قـدرات ومـهارات القيادات الإداريـة.

وكان الاهتمام بالتنميـة الإداريـة فـي البدايـة يركزعلـى المفهوم التقليدي لهـا وفيما بعد بدأ مفكرو الإدارة ينصرفون عـن هذا المفهوم ووضعوا مفهومـاً متكـاملاً للتنمية الإداريـة يركز على أنـها ليست مجرد تدريب فقط بل هي أوسع وأشمل من

ذلك، بل لا بد لرفع الكفاءة من القيام بعملية إصلاح وتطوير للتنظيم في كافة المجالات وتهيئة الجو والمناخ الإداري الصالح للعمل الأمر الذي يساعد على تنمية قدرات العاملين ومهاراتهم وإبراز مواهبهم لتحقيق أهدافهم وأهداف التنظيم ومساعدتهم على بلوغ مناصب وظيفية أعلى تتناسب مع مهاراتهم وطموحاتهم وقدراتهم وخبراتهم، حيث يبلغ إجمالي ماصرف على التدريب والتنمية الإدارية في العالم أكثر من 400 بليون دولار.

هذا ويهدف هذا المقرر (الموجه لطلاب السنة الرابعة بكلية الاقتصاد بجامعة دمشق) إلى توضيح مفهوم التنمية الإدارية وأهميتها وتطورها مع تحليل لعناصرها ومهامها وأساليبها ومبرراتها وتوجهات الاستراتيجية ومحاور العمل فيها، مع عرض لتجارب بعض الدول في هذا المجال من جهة ولواقع التنمية الإدارية في سورية من جهة ثانية، كما يسعى هذا المقرر إلى توضيح دور كل من مفهومي إعادة الهندسة والإدارة الرشيدة في التدريب والتنمية الإدارية.

حيث ينقسم هذا الكتاب إلى أربعة عشر فصل على الشكل التالي:

الفصل الأول: مفاهيم أساسية في الإدارة والتنمية

الفصل الثاني: التنمية الإدارية: المفهوم والتخطيط والعناصر

الفصل الثالث: العلاقة بين التنمية الإدارية وإدارة التنمية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية

الفصل الرابع: التنمية الإدارية في الفكر الإداري

الفصل الخامس: مبررات التنميةالإدارية ودوافعها

الفصل السادس: التوجهات الاستراتيجية للتنمية الإدارية

الفصل السابع: محاور ونشاطات العمل في برامج التنمية الإدارية

الفصل الثامن: مراحل وأساليب عملية التنمية الإدارية

الفصل التاسع: تجارب في التنمية الإدارية

الفصل العاشر:الخطة الوطنية للتنمية الإدارية في سوريا

الفصل الحادي عشر:إعادة الهندسة والتنمية الإدارية

الفصل الثاني عشر:استراتيجية الإدارة الرشيدة في الدول العربية ودورها في خدمة التنمية الإدارية

الفصل الثالث عشر:مذكرة برنامج الامم المتحدة الإنمائي في التنمية الإدارية

الفصل الرابع عشر: الإصلاحات الحكومية

وأخيراً نتمنى أن يمثل هذا الجهد إضافة للفكر الإداري وللمكتبة العربية، والشكر كل الشكر لكل من ساهم وكان عنوناً أساسياً لنا في إعداد هذا الكتاب.

والله وليٌّ التوفيق

دمشق في 1-7-2007

المؤلفون

الفصل الأول

مفاهيم أساسية في الإدارة والتنمية

1- مفهوم علم الإدارة.

2- مفهوم الإدارة العامة و إدارة الأعمال.

3- إدارة المنظمة (التقليدية) و قيادة المؤسسة (الحديثة).

4- التنمية.

1- 1- مفهوم علم الإدارة :

شهد علم الإدارة عدة تعريفات من قبل الباحثين والمختصين في العلوم الإدارية وغيرها وذلك حسب خلفياتهم العلمية والفكرية ، واختصاص كل واحد منهم ، ورؤيتهم للاختصاص ، ومصالحهم في تطبيقه .

ما هي الإدارة:

1-1-1- الإدارة بالمفهوم المتداول لدى عامة الناس :

لدى عامة الناس الإدارة هي "الحاكم أو الدولة " ، في الواقع إن هذا المفهوم صحيح لأن الإدارة " هي مرآة للنظام السياسي في رأي المواطنين ، والمواطن يحكم للنظام أو عليه على أساس ما يلقاه من معاملة في الإدارة عند قضاء شؤونه " .

وهي بصفة عامة في القانون الإداري : الدولة وما تفرع عنها من شخصيات قانونية ، و بصفة خاصة هي السلطة التنفيذية وما يتبعها من هياكل في مستوى الدوائر الإقليمية والمرافق العمومية المختلفة .

1-1- 2- الإدارة كوظيفة :

يمكن اعتبار الإدارة كوظيفة علماً وفناً في الوقت نفسه .

- **الإدارة كعلم :** تمثل " استخدام المفاهيم والنظريات والأسس والطرق العلمية مثل الأدوات الرياضية والمنطقية والتنظيمية المحددة لإنجاز القرارات المتعلقة بحل المشاكل ".
- **الإدارة كفن :** تمثل " الطريقة أو الكيفية التي يتم بها الاستخدام الأمثل لما هو متاح من علم . هكذا ، الإدارة كعلم بكل قواعده وأدواته موجودة ومتاحة للجميع إذا رغبون باكتسابها ، إلا أن ذلك لا يعني أن بإمكان كل فرد إخضاع تلك القواعد والأدوات وتسخيرها للوصول إلى أفضل النتائج بالضرورة .

فبافتراض أن العلم بكل قواعده وأدواته معروف للجميع ، فكيف يمكن تفسير الاختلافات بين درجات نجاح المؤسسات والإدارات المختلفة .

إن الإجابة على هذا التساؤل تكمن في أن العبرة ليست بالعلم وقواعده وأدواته وحدها ، وإنما العبرة بالقيادة داخل المؤسسات المختلفة أيضا ، فالقيادة بالرغم من إرتكازها على العديد من الدراسات الميدانية ، إلا أنها لازالت وسوف تظل أمراً يرتبط بشخصية القائد نفسه إلى حد كبير .

ما تقدم يمكن القول أن الإدارة علم وفن ، الفن محوره القيادة والتي تعني بدورها القدرة على استخدام العلم وأساليبه الاستخدام الأمثل .

1-1-3- التعريف الفني للإدارة :

الإدارة هي جهاز له أهداف وصلاحيات ومسؤوليات ، منظم بطريقة معينة (أي له تنظيم هيكلي محدد) تخول له – **باستعمال موارد بشرية ومالية ومادية** وتقانية ومعلوماتية وغيرها – إنجاز تلك الأهداف وفقا لنصوص تشريعية وخطط وبرامج تنفيذية .

ما يمكن ملاحظته أنه إذا كان التنظيم الهيكلي لكل الوزارات والمؤسسات الإدارية والعديد من المنشآت العامة هو من نوع واحد أي النوع الكلاسيكي أو الهرمي فإن الأهداف تختلف من وزارة إلى اخرى حسب مجال نشاطها ، فمجال نشاط وزارة الزراعة ليس هو نفسه مجال وزارة الصناعة الذي بدوره يختلف عن مجال تدخل وزارة الصحة أو التربية أو غيرها ...

وفق ذلك ،تعرف الإدارة بأنها : " المهنة التي تتكون من قيادة مجموعة من الأشخاص في سياق عمل محدد وبيئة معينة، وهؤلاء لديهم أهداف فردية و جماعية يرغبون بتحقيقها مطابقة للغايات التي تحددها المؤسسة التي يعملون فيها " .

بذلك ، الإدارة هي مهنة خاصة، تتكون من تشغيل الأشخاص باتجاه هدف محدد.

والإدارة ليست مقتصرة على المؤسسات العامة، بل تخص كل المؤسسات والشركات التي يعمل بها الأشخاص رجالاً ونساءً ، العامة والخاصة والمشتركة، المحلية أو الدولية .

وهي ليست حكراً على البعض بل تخص كل الذين يتولون مسؤوليات العمل في الفرق، أي كل الأشخاص الذين يعملون في الأجهزة التشغيلية.

1-2- مفهوم الإدارة العامة و إدارة الأعمال:

اتضح من استعراض مفهوم علم الإدارة أن هناك تعددية في مفاهيم علم الإدارة، وينجم تلك التعددية اختلاف طرق فهمها وممارستها من قبل الأشخاص، كما ساهم التقدم المعرفي/ العلمي والتقاني في تبدُّل وتغيُّر تلك المفاهيم واستخداماتها.

عموماً ساد مفهوم (الإدارة العامة/ Administration) فترة طويلة من الزمن ليدلَّ على إدارة المنظمة التي تكون فيها وظيفة القيادة الإدارية قائمة على إعطاء الأوامر والتعليمات والتقيّد بها في أثناء العمل من قبل المرؤوسين .

لكن دخل مفهوم (إدارة الأعمال/ Management) منذ مدّة ليدلَّ على إدارة المؤسسة التي تكون فيها وظيفة القيادة الإدارية قائمة على قيادة وإدارة البشر والمؤسسة، للوصول إلى أهدافها في إطار تعاملها مع البيئة المحيطة بها.

لقد عرَّفت الرابطة الأمريكية لإدارة الأعمال علم الإدارة كما يلي: «طريقة إطلاق وتنشيط مباراة تنافسية بين المؤسسة وبيئتها».

وعرّفه معهد (ماساشوستس) للتكنولوجيا في أمريكا كما يلي: «جوهر الطريقة المكوَّنة من استغلال فرص وتهديدات التغيرات الحاصلة في البيئة، ومن

تحديد نقاط القوة والضعف المجهولة في المؤسسة، ومن تطوير السياسات لبلوغ الأهداف الأساسية».

كما عرَّفته موسوعة العالم المعاصر/ لاروس الفرنسية بما يلي: «فن وعلم إدارة المؤسسة، تتألف من قيادة الأفكار والبشر لتحقيق نتائج مؤكدة».

وبدأت تروج منذ فترة لا تتعدى خمس سنوات مفاهيم وأسس الإدارة العامة الجديدة التي تجمع كل من مفهومي وطريقتي الإدارة العامة وإدارة الأعمال .

3-1 ـ إدارة المنظمة (التقليدية) و قيادة المؤسسة(الحديثة):

تعني إدارة المنظمة (التقليدية) تسيير البنية الهرمية وأفرادها بموجب تعليمات وأوامر نازلة من المدير، ووفق نظام عملٍ محدَّد مسبقاً، يتبعه العاملون لتحقيق أهداف المنظمة ، وهذا ما نراه في الإدارات العامة التقليدية والمنظمات الاجتماعية المختلفة.

بينما تعني قيادة المؤسسة (الحديثة) إدارة البنية الهيكلية المتكاملة والمتفاعلة بين فروعها وأقسامها وعناصرها المختلفة لتحقيق الأهداف المحدَّدة، آخذة بالاعتبار واقعها، والبيئة المحيطة بها، ورضا العاملين فيها والزبائن والموردين لها وهذا ما نراه في الشركات والمجموعات الاقتصادية والمنشآت الخاصة والدولية .

4-1- التنمية :

1-4-1 - مفهوم التنمية:

التنمية كمفهوم عام هي عملية التحويل من حالة إلى حالة أخرى أفضل، وهي بهذا المعنى تتناول كافة الجوانب في المجتمع ، وتعمل على تطويرها بما يؤدي إلى

رفع مستوى المجتمع من مستوى أدنى إلى مستوى أعلى وذلك بالتفاعل مع الظروف البيئية الداخلية والخارجية.

التنمية إذاً هي تلك العملية المتعددة الأبعاد التي تتضمن إجراء تغييرات جذرية في الهياكل الاجتماعية، السلوكية والثقافية والنظم السياسية والإدارية جنباً إلى جنب مع زيادة معدلات النمو الاقتصادي وتحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي، واستئصال جذور الفقر المطلق في مجتمع ما.

وبهذا المفهوم فإن التنمية مفهوم يتناول كافة جوانب المجتمع ويهدف إلى إحداث التغيير الشامل في المجتمع بشكل عام، وبذلك فإن التنمية توصف بأنها تحقيق التطور المتكامل والشامل للمجتمع بهدف الوصول إلى الرفاهية بكفاءة وفعالية.

وعليه، يمكن تعريف التنمية بأنها:

التغيير المقصود الموجه والمخطط باتجاه ضمان البقاء وتحقيق الاستمرارية والرفاهية والنمو للمجتمع.

يشير هذا التعريف إلى أن التنمية عملية ديناميكية تتكون من سلسلة من التغيرات الهيكلية والوظيفية والأدائية في المجتمع، وتحدث هذه التغيرات نتيجة لتفاعل مكونات المجتمع (الأفراد، المؤسسات، الدولة) بكفاءة وفاعلية في توجيه الموارد المتاحة واستغلالها بالشكل الأمثل.

1-4-2- خصائص التنمية : تتم التنمية بعدة خصائص مثل :

1. التنمية عملية شاملة: حيث أن عملية التنمية تهدف إلى إحداث التغيير الشامل في المجتمع عن طريق تحقيق النمو في المجتمع بكافة قطاعاته وتتعامل معه باعتباره نظاماً متكاملاً ، وبالتالي فهي تتناول جميع الأطر الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية والإدارية.

2. التنميـة عمليـة مسـتمرة: إن عمليـة التنميـة عمليـة مسـتمرة انطلاقـاً مـن عاملين:

الأول: انقضـاء مـدة زمنيـة للحصـول علـى نتـائج التنميـة ممـا يتطلـب دوامهـا واستمرارها.

الثاني: إن المتغيرات المتشعبة والكثيرة الناجمة عن التطورات المختلفة تتطلب استمرار عملية التنمية لمواكبتها.

والتنمية عملية مستمرة كونها ترتبط بالنمو في المجتمعات التـي تتم فيها عمليـة التنمية بهدف إشباع الحاجات البشرية المتنوعة والمتزايدة بشكل مستمر.

3. التنمية عملية مخططة: إن عملية التنمية لا يمكن أن تتم بشكل عشوائي أو تلقـائي، لـذلك لا بـد مـن اسـتخدام التخطـيط كأسـلوب علمـي مـنظم لتحقيقهـا. والتخطـيط يتضـمن وضـع الأهداف المطلـوب الوصـول إليهـا ووضع السياسات والإجراءات وتنمية الطرق والوسائل المؤدية لتحقيق تلـك الأهـداف، إذن التنميــة عمليــة مقصــودة تتطلــب وضــع مســارات واتجاهات محددة لاستخدام الموارد المتاحة بأفضل طريقة ممكنة تؤدي إلـى تحقيق الحيـاة الأفضـل للمـواطنين وبالتـالي فـإن حاجـات ومتطلبـات التنمية لا يمكن أن تترك لاعتبارات الصدفة والتنفيذ العشوائي.

4. التنمية تهدف إلى تحقيق الرفاهية: إن عملية التنمية تسعى لإحداث النمو والتطور في المجتمع بالصورة التي تقود لرفع مستوى المعيشـة وتحقيق الرفاهيـة لجميع أفراد المجتمع باعتبـار أن التنميـة عمليـة تهدف لتحقيق العدالة الاجتماعية والعدالة في توزيع الدخل القومي ورفع مستوى دخل الفـرد ودعـم الاسـتقرار الاجتمـاعي والسياسـي والاقتصـادي، وبالتـالي تحقيق الرفاهية لجميع أفراد المجتمع.

5. التنمية عملية استثمارية: التنمية تعني الاستثمار بمفهومه الواسع والشامل لأطر الاستثمار المادي والاستثمار البشري، ذلك ولأن التنمية عملية استثمارية فهي تحتاج إلى إنفاق مبالغ طائلة من أجل التوسع المخطط في جميع النشاطات في المجتمع ، مما يستدعي ضرورة الاستخدام الأمثل لوسائل الإنتاج المختلفة بما يحقق الهدف المطلوب من هذه العملية الاستثمارية.
6. التنمية مسؤولية إدارية: إن تحقيق التنمية يتطلب بالضرورة وجود أجهزة إدارية ذات فعالية لتحقيقها، حيث أن نجاح عملية التنمية يعتمد أساساً على كفاءة الجهاز الإداري للدولة.
7. التنمية جذابة: أن جاذبية التنمية ناتجة عن النتائج التي ستحققها للمجتمع من حيث تحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية والثقافية والتكنولوجية بشكل عام ، مما يؤدي إلى منح فرص اختيار أوسع في المجالات المختلفة وبالتالي تحقيق الزيادة في الرفاهية التي تعني رفع مستوى المعيشة لجميع أفراد المجتمع من مساهمين ومستفيدين من عملية التنمية.

الفصل الثاني

التنمية الإدارية: المفهوم والتخطيط والعناصر

1- مفهوم التنمية الإدارية.
2- تخطيط التنمية الإدارية .
3- الجوانب التي تغطيها التنمية الإدارية.
4- عناصر عملية التنمية الإدارية.
5- أسس عملية التنمية الإدارية.

1-2 - مفهوم التنمية الإدارية:

تعتبرالتنمية الإدارية من المسائل الحيوية والهامة التي استرعت اهتمام الكثير من الكتاب والمفكرين في الإدارة، نظراً لأهميتها وفائدتها كوسيلة أو أداة لرفع كفاءة العمل، وتحسين الأداء داخل التنظيم، ويمكن النظر إلى التنمية الإدارية على أنها أحد الأنشطة المخططة والمستمرة والهادفة إلى تطوير السلوك الإداري وتطوير قدرات المديرين بالمنشأة عن طريق المعارف والمهارات التي يكتسبونها من برامج التنمية الإدارية.

والتنمية الإدارية تتمثل بالجهود المبذولة بصورة مستمرة بغية تطوير الجهاز الإداري من خلال بناء الهياكل التنظيمية الفعالة وتطوير السلوك التنظيمي وتبسيط الإجراءات للمديرين العاملين في التنظيم وتحسين بيئة العمل، وهي تساعد في تحسين قدرات المديرين القيادية والإدارية والإنسانية لكي يؤدوا أعمالهم بطريقة أفضل.

كما أنها ليست قاصرة علىالإدارة العليا في المنشأة بل تمتد لتشمل كافة المستويات الإدارية فهي تختص بتطوير الطاقات الإدارية لرجال الإدارة الحاليين إلى جانب تهيئة مديري المستقبل وتسليحهم بالقدرات الإدارية التي يمكنهم من تولي المناصب القيادية في المستقبل.

ولقد تعددت الدراسات والأبحاث التي تناولت موضوع التنمية الإدارية بتعاريف مختلفة وللوصول إلى تعريف محدد للتنمية الإدارية ومن هذه التعريفات.

((عملية منسقة يتم خلالها زيادة القدرات والمعارف والمهارات للمديرين بما يمكنهم من قيادة المنظمة بنجاح)) .

وتناولها البعض بأنها ((العملية التي يحصل بموجبها المديرون على المهارات والخبرات والاتجاهات الجديدة التي يحتاجونها ليبقوا مديرين وقياديين ناجحين في منظماتهم)).

كما عرفت على أنها ((محاولة لتحسين الأداء الحالي والمستقبلي للمديرين من خلال الاهتمام بمعارفهم واتجاهاتهم وسلوكهم وزيادة مهاراتهم)).

كما أطلق على العملية التي يكتسب المديرون من خلالها مجموعة المهارات والخبرات والاتجاهات حتى يصبحوا قادة ناجحين في منظماتهم، اسم التنمية الإدارية

وتُعرف بأنها ((التغييرات الجذرية في هياكل ونظم وأساليب عمل الجهاز الإداري وأنماط السلوك الإداري والبشري من أجل زيادة فعالية هذا الجهاز في تحقيق أهداف التنمية)).

ويفرق العديد من الكتاب بين التنمية الإدارية والتدريب: فالتنمية الإدارية هي عملية طويلة الأجل تستخدم منهجاً مخططاً ومنظماً لإكساب العمالة الإدارية معلومات ومفاهيم نظرية لازمة لرفع القدرات الإدارية لهذه العمالة، بينما التدريب هو عملية قصيرة الأجل تستخدم منهجاً مخططاً ومنظماً لإكساب العمالة غير الإدارية معلومات ومهارات فنية لازمة لأداء مهام الوظيفة الحالية، ويؤكد على أن مصطلح التنمية الإدارية يطلق على تنمية المديرين ، وأوضح أن العلاقة بين التدريب والتنمية الإدارية هي علاقة الجزء بالكل فالتدريب يمثل أحد المحاور الرئيسة للتنمية الإدارية بالإضافة إلى البحوث والاستشارت التي تتعلق بتنمية الكفاءات الإدارية فيما يتعلق بحل المشكلات الإدارية واتخاذ القرار ، كما أن علاقة التدريب بالتنمية الإدارية كعلاقة التنمية الإدارية بالتنمية الشاملة فكما أن

التنمية الإدارية أحد مداخل التنمية الشاملة فإن التدريب هو أحد مداخل التنمية الإدارية.

ويرى البعض بأنها ((استثمار يتمثل في مختلف الجهود والإمكانات التي توفرها المنظمات للعمليات المستمرة لإعداد وتجهيز المدير- يستخدم المؤلف مصطلح مديرهنا ليشمل كافة المسؤولين في المستويات الإدارية الأساسية الثلاثة - لإدارة مرؤوسية وللمساهمة في تحقيق الأهداف الاستراتيجية للمنظمة بفعالية في الوقت ذاته وتُهيّئه لتحمل المزيد من المسؤوليات من خلال توسيع قدراته على مواجهة المهام المعقدة في الحاضر والمستقبل)) .

هذا وتعرف التنمية الإدارية كنظام من الممارسات الشخصية تستخدمه المنظمة لتأمين أوتوفير الكفاءات الإدارية في الوقت المناسب وبنفس الوقت تسخدمه كنظام تحفيزي.

كما تعرف التنمية الإدارية بأنها التغيرات الجذرية في هياكل ونظم وأساليب الجهاز الإداري، وأنماط السلوك البشري فيه من أجل زيادة فعالية هذا الجهاز في تحقيق أهداف التنمية.

وعرفت التنمية الإدارية أيضاً بأنها الجهود التي يجب بذلها باستمرار لتطوير الجهاز الإداري في الدولة سعياً وراء رفع مستوى القدرة الإدارية عن طريق وضع الهياكل التنظيمية الملائمة لحاجات التنمية وتبسيط نظم العمل وإجراءاته، ومحاولة تنمية سلوك ايجابي لدى الموظفين تجاه أجهزتهم وتحسين بيئة العمل التي تؤثر في الجهاز الإداري وتتأثر به، وذلك لتحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية بكفاءة عالية وبأقل التكاليف.

ومن خلال التعريفات السابقة نستطيع القول أن التنمية الإدارية تتصف بأنها:

* عملية حتمية تعني بناء وتحديث الهياكل الإدارية وتكوين النظم والإجراءات وتطوير قدرات ومهارات القائمين على إدارة التنمية وعناصرها البشرية.

* عملية استثمار طويل الأجل تلعب دوراً كبيراً في تعديل الممارسات الإدارية لشاغلي المناصب الإدارية العليا والوسطى والإشرافية.

* ليست عملية ثابتة بل متغيرة وفق الظروف المحيطة بالمنظمة وهي عامل مساعد في توفير القيادات الإدارية.

* ليست هدفاً نهائياً وإنما وسيلة لتحقيق أهداف أخرى مثل تهيئة صف ثانٍ من المديرين قادر على تولي المناصب القيادية في المستقبل وتحسين عمليات الترقية والنقل الوظيفي وتحقيق النمو الذاتي للمديرين.

* تهتم التنمية الإدارية بالمدى الطويل إذ أن العائد منها تظهر نتيجته في المدى الطويل وتتصف بالاستمرا ر بينما يركز التدريب علىالمدى القصير .

* ليست قاصرة على مستوى الإدارة العليا وإنما تشمل كافة المستويات الإدارية (العليا والوسطى والإشرافية) وهي مسؤولية مشتركة بين المنظمة والمديرين أي أن كل منظمة مسؤولة عن تطوير وتنمية مديريها وفي نفس الوقت كل مدير مسؤول عن تطوير ذاته.

*التنمية الإدارية تحدد الكيفية والأساليب التي تؤدي إلى تطوير القدرات الإدارية للقيادات الإدارية، بما يؤمن الكفاءة والفاعلية في استخدام الموارد المتاحة.

* هي عملية مقدمة لتحقيق التنمية الشاملة ومواكبة لها باعتبار أن كفاءة إدارة العمل أمر ضروري للإسراع بمعدلات النمو وتحقيق التنمية الشاملة.

وفي النهاية يمكن أن نصل إلى تعريف للتنمية الإدارية بأنها:

عملية واعية مخططة منظمة جماعية خلاقة ديناميكية شاملة هادفة إلى التغيير تمثل الجهاز المسؤول عن النجاح الإداري في المنظمة، تشمل كل الأنشطة اللازمة لاختيار وتهيئة العنصر البشري وإكسابه المهارات والقدرات والاتجاهات التي تؤهله لأداء عمله بطريقة أفضل، تبدأ مع تطوير النظم والأنظمة والبيئة الداخلية حتى تتأقلم مع البيئة المحيطة، ومن ثم تطوير الأدوات والطرق والأساليب والكوادر الإدارية وأساليب العمل ورفع مستوى العاملين القيادي والثقافي وتوفير البيئة التنظيمية الملائمة من أجل نقل المنظمة إلى وضعية مستقبلية متطورة تسمح لها بمزيد من التطور والنجاح في العمل بطرقة تؤمن المقدرة الاستراتيجية والأداء التنافسي في المنظمة.

2-2- تخطيط التنمية الإدارية :

التنمية الإدارية نشاط كأي نشاط آخر لايمكن أن يترك لاعتبارات الصدفة أوالتنفيذ السريع غير المبني على أساس من التخطيط والدراسة، والتنمية الإدارية نشاط مستمر ومتكامل يتوقف النجاح في كـل مرحلة من مراحلها على الأداء الصحيح للمراحل السابقة[1]، فهي تحتاج إلى تخطيط علمي مدروس يحدد الأهداف المرغوبة وكيفية الوصول إليها.

ويعرف تخطيط التنمية الإدارية بأنه :

((التخطيط الذي يهدف إلى تمكين الأجهزة الإدارية من تحقيق أهداف التنمية الإدارية سواء على مستوى قطاع معين أو مشروع محدد أو على مستوىالدولة)).

مبررات تخطيط التنمية الإدارية:

تعتبراستراتيجة التنمية الإدارية على المحور البشري هامة للغاية، فهي السبيل لتهيئة رؤساء ومرؤوسين فاعلين أكفاء، وهذا سبيل التطوير في الجودة والتكلفة والمنتجات الجديدة والقدرات التنافسية ، فالنظرة طويلة الأجل أفضل ولا بد من تبني المدخل الاستراتيجي للتدريب والتنمية الإدارية ، وتأتي أهمية وضرورة التخطيط للتنمية الإدارية من خلال سعيها لتحقيق المهام التالية:

1- تحقيق التوازن بين الجهود المبذولة لتنمية المؤسسات والهيئات وتنمية الإدارات والأقسام والشعب الإدارية التابعة لها.
2- تحقيق الانسجام بين قطاعات الجهاز الإداري وأنشطته ومتغيراته المختلفة ، فمن خلاله يمكن ربط المتغيرات التنظيمية بتعديل القوانين والتنسيق بين التطور التكنولوجي وبين تدريب الكفاءات على استخدامه.
3- يفرض التخطيط للتنمية الإدارية نفسه من كونه الوسيلة العملية الفعالة التي يمكن من خلالها برمجة الأنشطة والفعاليات التنموية وفق جدول زمني يحدد الجهات المسؤولة عن تنفيذ كل مهمة وكل فقرة فيه.
4- لا تقف أهمية التخطيط للتنمية الإدارية عند المبررات السابقة، بل تتعداها لتشمل كل ما يعطيه التخطيط بوجه عام من فوائد فالخطة الإدارية تُعدّ:

* برنامج عمل مستقبلي.
* أداة للرقابة والمتابعة.
* تعدّ درساً عملياً لتقوية الاتصالات وإشاعة الديموقراطية بين العاملين
* بمثابة تدريب عملي على كيفية التشخيص الدقيق، والمفاضلة بين الأولويات والاختيار بين البدائل، واستخدام الأساليب العملية.

مراحل تخطيط التنمية الإدراية:

وعلى الرغم من تعدد هذه الصيغ والنماذج واعتبار تخطيط التنمية الإدارية يخضع لتأثير المخططين وتأثير الظروف ، إلا أن هناك اتفاقاً على أن مراحل تخطيط التنمية الإدارية كما هي موضحة بالجدول التالي:

جدول يوضح مراحل عملية تخطيط التنمية الإدارية

المرحلة	المضمون
مرحلةالإثارة والاستثارة	تتضمن القيام بعملية تعريفية وتوضيحية لكل المستويات ولكل المسؤولين بمفهوم خطة التنمية الإدارية ومدى الحاجة إليها من قبل المؤسسات .
مرحلةالاتصال والاستشارة	عندما تصبح خطة التنمية الإدارية مقبولة ورائجة وتصبح الحاجة إليها واضحة ومتزايدة ، تبدأ مرحلة إجراء الاتصالات الأولية مع الجهات صاحبة العلاقة وهي الإدارات المستفيدة من الخطة والمشاركة في تنفيذها وقد تمتد هذه الاتصالات إلى خارج الجهاز الإداري مثل الاستفادة من تجارب الدول والاستعانة بالمنظمات العربية والعلمية المتخصصة، من أجل الوقوف على الأبعاد النظرية والعملية لخطة التنمية الإدارية، وفي هذه المرحلة تبدأعملية جمع المعلومات التي لها صلة بالخطة.
مرحلة اتخاذ القرار	في هذه المرحلة تقدم الجهة المسؤولة عن تنفيذ الخطة المقترحات إلى السلطة العليا المسؤولة لكي تتخذ القرار بشأن التنفيذ.

المضمون	المرحلة
ريثما يصدر القرار النهائي بالتنفيذ من السلطات العليا تقوم الجهة المسؤولة عن التنفيذ بتنظيم اللقاءات التي تضم الجهات المختلفة مع المختصين والفنيين ومن يستعان بهم من الخبراء أوالاستشاريين واستخدام كل من شأنه الإسهام في وضع خطة العمل المؤدية لوضع خطة التنمية الإدارية.	مرحلةالتحضير الفني
هذه الخطوة تعدّ الخطوة العملية التي تستلزم الجد والعناية نظراً لتشعب الجهاز الإداري وتعدد الموضوعات المراد تغطيتها ولنقص المعلومات المتوفرة عنها، وقد تنظم حلقات تدريبية للمشاركين في هذه المهمة لتدريبهم على كيفية العمل، وفي هذه المرحلة يتم مسح ميداني شامل للجهاز الإداري بأكمله للتعرف على مكوناته ومشاكله.	مرحلة المسح وجمع المعلومات
ما إن تنتهي مرحلة المسح وتعلن الإحصاءات والمؤشرات الكمية التي تعبرعن المشاكل الإدارية ونوعها والأماكن التي تنتشربها ، حتى يبدأ المختصون في كل قطاع من قطاعات التنمية الإدارية بصياغة البرنامج التنموي الذي يتلاءم مع الواقع القائم وينسجم والهدف الذي تم تحديده في خطة التنمية.	مرحلة وضع البرامج التنموية المتخصصة
يتم هنا وضع المسودة الأولية لخطة التنمية الإدارية وتطرح للنقاش والتعليق وتدوين الملاحظات حولها.	مرحلة الصياغة والمناقشة
بعد القيام بعملية المناقشة وإعادة الصياغة للخطة إن لزم الأمر تعلن وتصبح واجبة التنفيذ، وتتحمل كل جهة مسؤوليتها في التنفيذ، ولابد من المتابعة للتنفيذ وإصلاح الأخطاء أثناء وقوعها لضمان نجاح الخطة.	مرحلة الصياغة النهائية للخطة

2-3- **الجوانب التي تغطيها التنمية الإدارية:**

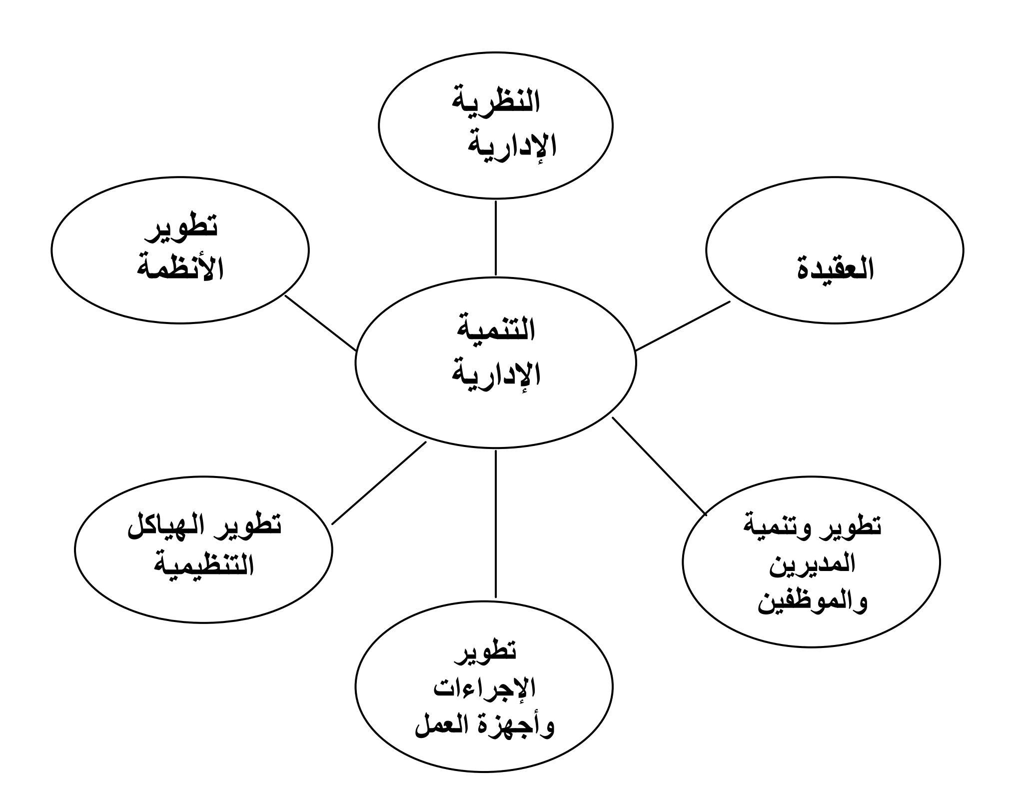
1. الجوانب الهيكلية والوظيفية: وتشمل تطوير الهياكل التنظيمية والوظيفية وإعادة تشكيلها بما يحقق التناسق والتناغم بين الهياكل التنظيمية والهياكل الوظيفية والأداء المطلوب من خلال تحديد المسؤوليات والواجبات بشكل دقيق .
2. الجوانب الإنسانية: وتتضمن بتخطيط القوى العاملة وتطوير سياسات التعيين وتنمية الموارد البشرية وتطويرها وزيادة مهاراتها.
3. الجوانب الإجرائية: وتتعلق بتطوير أدوات التنفيذ ، أي تطوير الوسائل والأساليب ونظم العمل المؤدية إلى زيادة فعالية وكفاءة النظام والأداء الإداري.
4. الجوانب التشريعية: وتتعلق بتطوير الجوانب التشريعية والقانونية المتعلقة بالعمل الإداري وبما يسهل ويشجع الأداء وفق أسس قانونية وتشريعية سليمة.
5. الجوانب البيئية: وتتعلق بتهيئة وتوفير الظروف البيئية الملائمة للعمل من خلال تشجيع المشاركة الإيجابية لمختلف أطراف العملية الإدارية.

2-4- عناصر عملية التنمية الإدارية:

ترتكز التنمية الإدارية على ثلاثة اتجاهات رئيسة هي :

*الاتجاه الهيكلي. *الاتجاه السلوكي. *الاتجاه الإداري.

ويمكن عرض عناصر التنمية الإدارية التي يتطلب تنميتها والاهتمام بها كما في الشكل التالي:



فالعقيدة هي مايؤمن به افراد المجتمع وتشكل الإطار العام للقيم والسلوك والمعاملات، على حين أن النظرية الإدارية تمثل الإطار الفكري الذي يساعد الإداريين في إدارة منظماتهم ومن المفترض تطوير النظمة واللوائح لكونها تصبح غير ملائمة مع مرور الزمن كما ان تطوير وتنمية العنصر البشري يعتبر أهم عناصر التنمية الإدارية.

وبالمقابل يجب التركيز على تعديل السلوك اكثر من من تعديل العقيدة كون العقيدة مسألة عقلية واعتقاد لايظهره السلوك الإنساني للأفراد علماً انه لا

توجد نظرية إدارية محددة وإنما هناك مجموعة من الأطر النظرية والمفاهيم التي تشكل إطار عام وليس نظرية للإدارة.

ومن حيث محاور العمل فالتنمية الإدارية تتركز في ثلاثة محاور رئيسة هي:

- التدريب.
- الاستشارات الإدارية.
- الأبحاث.

وفي مؤتمر للاستشارات الإدارية والتدريب (المنامة،2001) تمت إضافة محور رابع هو التدريب الاستشاري جامعاً بين التدريب الإداري والاستشارات الإدارية ، والذي يرتكز على تعريض المتدربين لحالات عملية عن مشاكل واقعية تواجه المنظمات العربية ومناقشة سبل حلها ضمن البرامج التدريبية.

2-5- أسس عملية التنمية الإدارية:

هناك مجموعة من المبادىء والأسس التي تحكم عملية التنمية الإدارية تتمثل بالتالي :

- أن يكون أساس التنمية هو التنمية الشاملة التي ترتكزعلى التنمية الذاتية مع مراعاة الفروق الفردية عند تنفيذ وتقييم برامج التنمية الإدارية.
- أن تتسم برامج التنمية الإدارية بأنها طويلة الأمد لأن إكتساب المهارات الإدارية أمر يصعب تحقيقه في الأجل القصير لتعددها وتنوعها .
- اقتناع الإدارة العليا بأهمية برامج تنمية مهارات المديرين الأمر الذي يساعد في توفير الظروف المناسبة لتنفيذها.
- أن تتعاون إدارة الموارد البشرية مع الإدارات الأخرى في المنظمة في إعداد وتنفيذ وتقييم برامج التنمية الإدارية.

الفصل الثالث

العلاقة بين التنمية الإدارية

وإدارة التنمية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية

1- التنمية الإدارية وإدارة التنمية.
2- التنمية الإدارية والتنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية.
3- التنمية الإدارية والإصلاح الإداري.
4- تاريخية التوجه نحو التنمية الاقتصادية والإدارية في البلدان النامية.

1-3- التنمية الإدارية وإدارة التنمية:

لإدارة التنمية مفهومين عامين يرتبط أحدهما بالآخر، هما:

المفهوم الأول: هو أن التنمية الإدارية مفهوم يستخدم للدلالة على مجموعة الأجهزة الإدارية التي تنشأ وتقام لأغراض تنفيذ العمليات التنموية المختلفة في المجتمع.

المفهوم الثاني: يشير إلى أن إدارة التنمية هي عملية وضع السياسات والبرامج والمشروعات التي تخدم أغراض التنمية من خلال ممارسة العمليات الإدارية وهي التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة لمختلف العمليات التنموية في المجتمع.

ووفقاً لهذين المفهومين فيمكن أن تعرف إدارة التنمية من منظور شامل بأنها:

الأجهزة الإدارية ونشاطاتها الفنية والإدارية المطلوبة لتحقيق التنمية بمختلف أشكالها في المجتمع.

وظائف ومسؤوليات إدارة التنمية:

أولاً: وظائف إدارة التنمية:

1. وضع وتحديد الأهداف التنموية في المجتمع.
2. وضع خطط التنمية في مختلف المجالات.
3. تحديد الاستراتيجيات والسياسات التنموية في المجتمع.
4. تحديد النظم والإجراءات والقواعد الأدائية لتنفيذ خطط التنمية.
5. تحقيق أهداف التنمية المحددة والمقرة بدقة.
6. قيادة عمليات التطوير الشامل في المجتمع.
7. إدارة الأجهزة المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ عمليات التنمية في المجتمع.

ثانياً : مسؤوليات إدارة التنمية:

1. بناء الهياكل الأساسية الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية في المجتمع من خلال إقامة المشاريع التنموية المختلفة.
2. بناء وتطوير قدرة إدارية كفوءة ومرنة لمواجهة مسؤوليات ومتطلبات تخطيط وتنفيذ البرامج التنموية المختلفة.
3. تحقيق زيادات مضطردة في الموارد المتاحة في المجتمع من خلال تحسين وسائل استخدامها وزيادة إنتاجيتها ورفع كفاءتها.
4. توحيد وتنسيق الجهود والطاقات المجتمعية لتنفيذ التنمية من خلال تنظيم وتوحيد جهود الأطراف المساهمة والمستفيدة من عمليات التنمية، وهي الدولة والمؤسسات المختلفة والأفراد في المجتمع.
5. إيجاد وتطوير وتحسين الأساليب الإدارية الأدائية والإنتاجية في المجتمع.
6. خلق وبناء التكامل التخطيطي والتنفيذي بين العمليات التنموية الاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية وأجهزتها في المجتمع.

وللتفريق بين التنمية الإدارية وإدارة التنمية، تجب الإشارة إلى تكاملية وضرورية العلاقة بينهما، على اعتبار أن إدارة التنمية تركز على وضع الأهداف وتحديد الأولويات وفقاً لأهميتها بعد دراسات تحليلية إضافة إلى العمل على تحديد نهج ومسار التنمية ومستقبلها ونماذجها وأنماطها، بينما تركز التنمية الإدارية على دراسة أساليب العمل وإجراءاته وطرقه، وتتناول عمليات التطوير بما يضمن الإجراءات المستخدمة لتحقيق الأهداف وتطوير هذه الإجراءات والعمل على تطوير وزيادة كفاءة العمليات الرقابية والتدريب وقواعد الاختيار للموظفين وكل ما يتعلق بالعمليات التنظيمية.

وفي ما يلي تلخيص لبعض أهم نقاط التمييز بين التنمية الإدارية وإدارة التنمية :

- إن التنمية الإدارية عملية متخصصة تغطي مجالات التطوير الإداري، بينما إدارة التنمية هي عملية واسعة وشاملة تغطي مجمل قطاعات المجتمع.
- تهتم التنمية الإدارية بالوسائل والأساليب الإدارية للتنمية، بينما تهتم إدارة التنمية بفلسفة وأهداف واستراتيجيات التنمية.
- التنمية الإدارية هي عملية تطوير الأجهزة التي تتولى تنفيذ عمليات التنمية المختلفة، بينما إدارة التنمية هي الجهاز الذي يتولى تنفيذ عمليات التنمية في المجتمع.
- التنمية الإدارية تركز على تحديد الأساليب والكيفية التي يمكن الاستفادة منها في تطوير القدرات الإدارية للمؤسسات بما يؤمن لها الكفاءة اللازمة في استخدام الإمكانات المتاحة في عملية التنمية بكفاءة، بينما إدارة التنمية تركز على وضع الإطار الفلسفي والفكري لماهية التنمية، وتحديد أهدافها واختيار البدائل الممكن تحقيقها مع تحديد الأولويات وترتيبها.
- التنمية الإدارية تختص بعمليات تطوير الأداء الإداري للأجهزة المسؤولة عن إدارة المشروعات والنشاطات التنموية المختلفة في المجتمع، بينما تختص إدارة التنمية بإدارة السياسات والبرامج والمشروعات التي تحقق التنمية الشاملة في المجتمع.

2-3- التنمية الإدارية والتنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية

التنمية الاقتصادية:

عرفت التنمية الاقتصادية بالعديد من التعاريف، فقد عرفت بأنها: استخدام الموارد المتاحة للمجتمع لتحقيق الزيادة في الدخل القومي.

كما عرفت بأنها: مجموعة الوسائل المحددة الرامية إلى زيادة كمية العناصر المنتجة.

وعرفت بأنها: السياسات والإجراءات الوطنية المخططة المتمثلة في إحداث تغييرات جذرية في هيكل وبنيان المجتمع وتحقيق زيادة سريعة ودائمة في متوسط دخل الفرد الحقيقي وبحيث يستفيد منها جميع أفراد المجتمع.

من التعاريف السابقة نجد أن التنمية الاقتصادية بشكلها العام تركز على قوى الإنتاج التي يقصد بها الوسائل والأساليب التي يؤثر الإنسان بوساطتها على الطبيعة، وقوى الإنتاج تنمو وتتبدل بشكل مستمر، وعليه فإن التنمية الاقتصادية تسعى بشكل مستمر إلى تحقيق التطوير في عوامل الإنتاج بما يؤدي إلى زيادة الإنتاجية في المجتمع وزيادة الطاقات الإنتاجية في المجتمع والتي تشمل الطاقات البشرية والطاقات المادية والموارد الطبيعية.

تهتم التنمية الاقتصادية بشكل أساسي بالجوانب التالية:

1. زيادة حصة الفرد من الدخل القومي.
2. زيادة إنتاجية القوى العاملة.
3. بناء الاستقلال الاقتصادي والسياسي للمجتمع.
4. التوزيع العادل لمكاسب التنمية بين أفراد المجتمع.
5. تطوير الموارد المادية والبشرية في المجتمع.
6. إجراء التحويلات الهيكلية في بنية الاقتصاد الوطني.

العلاقة بين التنمية الاقتصادية والتنمية الادارية :

إن النجاح في تحقيق التنمية الاقتصادية يتطلب بالضرورة وجود أجهزة إدارية كفوءة وقادرة، ولتحقيق ذلك فإن السعي المستمر والدائم لتطوير هذه الأجهزة يتطلب وجود تنمية إدارية كفوءة ومتميزة، وذلك يعني وجود علاقة أساسية بين التنمية الاقتصادية والتنمية الإدارية من حيث أن التنمية الإدارية هي الأداة لتحقيق التنمية الاقتصادية كونها تعنى بتوفير القوى العاملة المؤهلة وبناء الهياكل الإدارية التي توكل إليها مهمة التنفيذ، وتحديد وتطوير نظم واجراءات وأساليب العمل المطلوبة لخدمة أغراض التنمية الاقتصادية وتحقيقها.

وباتجاه آخر فإن الإدارة عبارة عن جملة من العوامل المتغيرة التي تتأثر بمراحل التنمية في أي بلد، وعلى ذلك لا يمكن مزاولة الإدارة في فراغ لأنها تتأثر بالمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية في القطر التي الذي تمارس نشاطها فيه.

التنمية الاجتماعية:

تعرف التنمية الاجتماعية بأنها: العملية الشاملة لتغيير المجتمع وتحقيق نموه.

كما وتعرف بأنها: عملية تغيير يلحق بالبنيان الاجتماعي ووظائفه بغرض إشباع الحاجات الاجتماعية للأفراد.

وتعرف التنمية الاجتماعية بمفهومها الواسع على أنها: تطوير أنماط العلاقات الاجتماعية والنظم والقيم والمعايير التي تؤثر في سلوك الأفراد وتحدد أدوارهم في مختلف التنظيمات الاجتماعية التي ينتمون إليه، ومعالجة المشكلات الناجمة عن التغيير والمتصلة به بهدف رفع المستوى الاجتماعي لأفراد المجتمع وتوفير احتياجاتهم المختلفة من تعليم وصحة وثقافة وإسكان وتأمين اجتماعي.....الخ المتزايدة والتي لا يمكن الوصول لحد الإشباع منها.

إذاً التنمية الاجتماعية هي عملية تغيير اجتماعي تهدف إلى رفع مستوى الرعاية والخدمات المقدمة لأفراد المجتمع في ميادين التعليم والثقافة والصحة والسياسة والإسكان والأمن والرعاية الاجتماعية، وبذلك فهي عملية شاملة للتغيير والنمو.

مظاهر التنمية الاجتماعية:

1. التغيير في القيم الاجتماعية: ويقصد بها القيم المؤثرة التي تحكم الروابط والأداء الاجتماعي العام.
2. التغيير في النظم الاجتماعية الأساسية: ويقصد به التغيير في البنى والعلاقات الأساسية للمجتمع كقواعد الملكية، والقواعد الأخلاقية والقواعد السلوكية، ونمط العلاقات التركيبية (عشائرية، صناعية، زراعية......الخ).
3. التغيير في البيئة الاجتماعية: ويمثل التغيير في المحتوى البيئي للمجتمع ويشمل البيئة السكانية والتغيرات التكنولوجية، والعوامل السياسية والاقتصادية والثقافية، ونظم الاتصال وأسلوب الحياة.
4. التغيير في محتوى الأداء الفردي: وهو التغيير الذي يتناول الأشخاص وأدوارهم الحياتية والتطور الفردي في المجالات المهنية والتقنية والتطور في الأداء الفردي اليومي.

قواعد التنمية الاجتماعية:

القاعدة الأولى: تعتمد التنمية الاجتماعية على التخطيط الاجتماعي كونها عملية مقصودة ومستمرة، حيث أن التخطيط الاجتماعي هو الأسلوب الأمثل لإحداث التنمية الاجتماعية والأهداف بعيدة المدى لها، وعلى ذلك فإن خطوات عملية التنمية الاجتماعية تترابط مع خطوات التخطيط الاجتماعي التي تبدأ بدراسة المجتمع وتحديد احتياجاته وإمكاناته، ثم تحديد الأهداف، ثم وضع الخطة ثم التنفيذ فالمتابعة ثم التقييم، وتوضع خطة التنمية أساساً في ضوء متطلبات المجتمع وسياساته العامة ومجالات عمله وفلسفته الحياتية.

القاعدة الثانية: العنصر البشري هو أساس التنمية الاجتماعية

القاعدة الثالثة: التنمية الاجتماعية تتناول مجالات متنوعة ومتشعبة حيث أنها تغطي مساحة واسعة من الفعاليات والنشاطات المجتمعية فهي تركز على الصحة والتعليم والتدريب والسكان والإسكان والثقافة والأمن وغيرها من النشاطات التي تستخدم لغرض زيادة قدرة الأفراد في تحقيق الأهداف.

القاعدة الرابعة: التنمية الاجتماعية تهدف إلى إحداث تغيير اجتماعي تطويري حيث أنها تهدف وبشكل مستمر إلى إيصال المجتمع إلى مراحل متقدمة من الأداء والسلوك الاجتماعي تنسجم مع المتطلبات الاقتصادية والتكنولوجية له.

القاعدة الخامسة: التنمية الاجتماعية تركز على الموارد المحلية وتعتمد عليها في تحقيقها، لأن المردود الاجتماعي للتنمية الاجتماعية يرتبط أساساً بمدى تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد الذاتية للمجتمع من جهة وتطوير الأداء الفردي والمجتمعي له من جهة أخرى، حيث أن التنمية الاجتماعية تركز أصلاً على تطوير الموارد المادية والبشرية في المجتمع.

مجالات التنمية الاجتماعية:

1. الخدمات ذات الصلة الحيوية والدائمة في النشاط المجتمعي، وهي النشاطات المتعلقة بالصفة الغالبة على المجتمع (مجتمع صناعي، زراعي، تجاري.....الخ)، ففي المجتمع الصناعي مثلاً لا بد أن تتناول التنمية الاجتماعية تطوير العلاقات الصناعية الأساسية وتوكيدها في المجتمع وبنائه باتجاه قبول التقنيات والتكنولوجيا الحديثة وتبنيها واستخدامها.
2. الخدمات التدعيمية: مثل الخدمات الصحية ، التعليمية ، الضمات الاجتماعي، خدمات الإسكان.
3. الخدمات الهيكلية القاعدية: وتشمل الخدمات الأساسية للمجتمع والتي لا يمكن العمل بدونها، مثل خدمات النقل والطاقة وإدارة الأموال والأمن.....الخ.

العلاقة بين التنمية الإدارية والتنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية:

إن التنمية الاجتماعية شديدة الارتباط بالتنمية الإدارية من حيث أن التنمية الإدارية هي أداة تحقيق التنمية الاجتماعية و أن التنمية الإدارية ترتبط بالمتغيرات البيئية الاجتماعية ومدى التطور الاجتماعي في مجتمع ما.

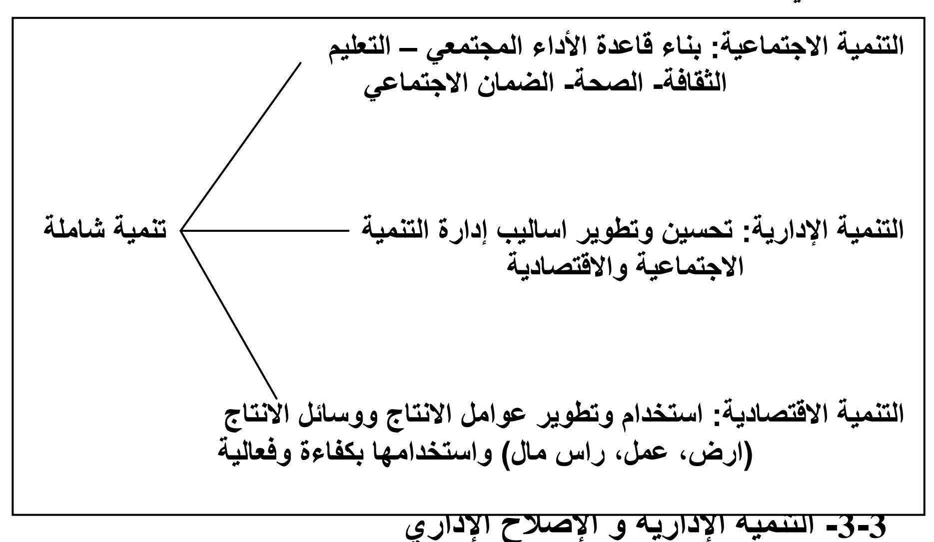
والتنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية مرتبطتان ببعضهما ولا يمكن فصلهما ذلك لأن التنمية الاقتصادية تنمية نوعية لا يمكن أن تتم في فراغ وإنما تتم ضمن إطار اجتماعي معين، حيث أن التنمية الاجتماعية تعمل على خدمة العملية الإنتاجية من خلال توفير قاعدة الخدمات المتطورة من ناحية وخدمة وتطوير الإنسان من ناحية أخرى، والتنمية الاقتصادية تهدف إلى رفع مستوى الدخول من ناحية ، وتوفير فرص متكافئة من الرعاية الاجتماعية للأفراد ككل من ناحية أخرى.

أما عن علاقة التنمية الاجتماعية والاقتصادية بالتنمية الإدارية فإن القاعدة الأساسية لبناء هذه العلاقة ناشئة عن مفهوم وتطبيقات التنمية الشاملة في المجتمع،

حيث أن التنمية الشاملة في المجتمع لا تتحقق مالم تتضمن ضمن منظورها الشمولي التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية معاً وتحقيقهما من خلال استخدام التنمية الإدارية كطريقة توازن بينهما لتحقيق أهداف التنمية الشاملة في رفع مستوى الرفاهية في المجتمع.

إذاً التنمية الإدارية هي الوعاء التطويري والأدائي الذي يتم من خلاله تحسين أدوات ووسائل وتطبيقات ونظم التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية وتنسيقهما بشكل مثالي يخدم عملية تنمية المجتمع بكفاءة وفعالية، فالتنمية الإدارية ترسم وتحدد وتطور الأساليب والوسائل والأنماط الأدائية التي تحرك وتنظم وتدير الأجهزة المسؤولة عن تحقيق كل من التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية.

والشكل التالي يوضح العلاقة بين التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية ودورهما في التنمية الشاملة:



3-3- التنمية الإدارية و الإصلاح الإداري

تتداخل تسميات التنمية الإدارية و الإصلاح أو التطوير الإداري ، نذكر من أهمها ما يلي :

- التنمية الإدارية.
- التطوير الإداري .
- الاصلاح الإداري .
- عصرنة الإدارة .
- تحسين الإدارة .
- تحديث الإدارة .
- التنوير الإداري .

من خلال هذه التسميات المختلفة ذات المعنى الواحد يمكن تحديد "الإصلاح أو التطوير الإداري " أو التنمية وفق التالي :

3-3-1- الإصلاح الإداري: مجموع الإجراءات الرامية إلى إزالة خلل ما في النظام الإداري ، و ذلك خلال فترة زمنية محددة، و في مواقع معينة على أن ينتهي ذلك الخلل مع علاجه و إصلاح الواقع و إزالة أسبابه.

3-3-2- التطوير الإداري: عملية ديناميكية تهدف إلى تطوير النظام الإداري من أنظمة و هياكل تنظيمية و إعداد الأطر القيادية و تنمية الموارد البشرية و استخدام تقنيات و أدوات حديثة فهو أكثر شمولاً من الإصلاح الإداري لأنه لا يقتصر على الإجراءات الآنية بل يهدف إلى تطوير النظام الإداري باعتباره نظاماً مغلقاً لا يأخذ بالاعتبار التأثيرات المتبادلة بين النظام الإداري و البيئة الخارجية المحيطة .

3-3-3- التنمية الإدارية: تشمل جميع الأنشطة اللازمة لاختيار و تهيئة العناصر الإدارية و إكسابها المهارات و القدرات و الإتجاهات التي تؤهلها لأداء عملها بطريقة أفضل ، و تشمل كذلك تطوير الهياكل التنظيمية في المؤسسات لتصبح أكثر كفاءة و قدرة على تحقيق الاستمرار و النجاح و التطور المستمر في عالم يتصف بالتغيير السريع و المنافسة الحادة .

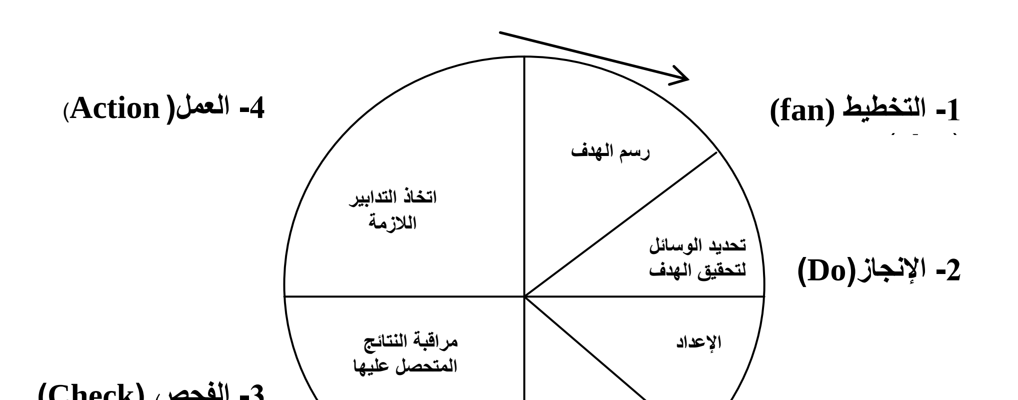
هـي أشـمل و أعـم مـن الإصـلاح الإداري و التطـوير الإداري كونـهـا تنظـر إلـى النظـام الإداري كنظام مفتوح و تأخـذ التـأثيرات المتبادلـة بـين النظـام الإداري و البيئـة الخارجية بعين الاعتبار.

من هنا يفهم ، أن إصلاح الإدارة يعنـي تقويم " الاعوجـاج بهـا " أي الإخـلالات الموجودة بها . من ذلك نستنتج ، أن " الإصلاح الإداري " دوره علاجي (إصلاح ما فسد) بينما في الواقع تؤدي التنمية الإدارية، في الوقت نفسـه ، دورا علاجيـا ووقائيا ، والمقصـود بالوقـائي عدم انتظـار وجـود خلـل بـالإدارة العامـة لإصـلاحه وإنما التنبؤ بهذا الخلل قبل حدوثـه عبـر التـدخل المستمر لتطـوير الإدارة وتحسـين أساليب وطرق عملها .

وإذا ما نظرنـا في قاموس المنجد الفرنسـي "Le petit Robert 1 " نجـد أن كلمة إصلاح (réforme) تعنـي تغيير ندخلـه علـى مؤسسـة مـا بهـدف تحسـينها للحصول على أحسن ا لنتائج

والتنمية (DEVELOPEMNT) يعني " التغيير إلـى الأحسـن " ومـن هنـا يفهـم أن التنميةالإداري غير مرتبطة ضـرورة بوجـود إخـلالات بـالإدارة فهـي يمكـن أن تعنى بوضعية مؤسسة مـا لتطويرهـا والوصـول بهـا إلـى وضـعية أخـــرى أحسـن منها (الدور الوقائي للتنمية الإدارية ، أي التحسين المستمر لإدارة).

فـي هـذا الصـدد ، يمكـن التطـرق لنتـائج الأعمـال التـي قـــام بهـا الباحـث الأمريكـي " ديمنغ " (DEMING) والمتمثلـة فـي التحسـين المستمر للجـودة ، وذلك كما يبينه الرسم التالي المعروف باسـم " عجلة ديمنغ " :



بذلك يمكن تحديد عملية التنمية الإدارية بأنها تدخل مخطط بغرض رفع مستوى أداء الخدمات المقدمة من قبل المصالح العامة على مدى فترة زمنية محددة .

ينبغي أن يكون للتنمية الإدارية أهداف محددة بعناية فائقة واستراتيجية واضحة المعالم لبلوغ تلك الأهداف ، و يجب أن يكون دورها وقائياً قبل أن يكون علاجياً، لأنها عمل يتسم بالشمولية حيث انها تشمل كل الميادين وكل الهياكل دون استثناء ، وبالاستمرارية في الزمن ، وهي بذلك تختلف عن التحسينات الظرفية التي يتم إدخالها من حين لآخر على بعض العمليات الإدارية .

3-4- تاريخية التوجه نحو التنمية الاقتصادية و الإدارية في البلدان النامية:

انتقلت الدول النامية مباشرة بعد نيلها الاستقلال السياسي إلى المطالبة باستقلالها الاقتصادي والإداري بقصد تأهيل بناها وأجهزتها الإدارية والبشرية للانخراط في السوق العالمية ، فانطلقت من خلال حركة عدم الانحياز والمجموعة (77) إلى رص صفوفها وإعداد عدتها بغية التمكن من فرض شروط تحسن واقعها وتشعر بأنها مختلة لصالح دول الشمال، مما أفضى إلى نتائج ليست في غالبيى الدول النامية في صالحها بل انتقلت إلى حالة تكرس منطق التبعية والرزوخ

تحت نير توصيات المؤسسات المالية التي تحثها باستمرار على إجراء تغييرات هيكلية في نظامها الاقتصادي والإداري وكذلك السياسي.

تعتبر دول الجنوب في رؤيتها الاستراتيجية لبناء وتنمية اقتصادياتها أن عناصر التنمية تنطلق من ضرورة توافر وتقديم المساعدات الخارجية وتسعى ببذل كل أشكال الديبلوماسية في مخاطبة مراكز رأس المال (المراهنة على المساعدات وفق ما حصل لإعادة بناء أوروبا من خلال مشروع مارشال) في حين ترى دول الشمال أن مسؤوليات التنمية تقع على عاتق الحكومات المتتابعة في دول الجنوب ، معتبرة أن جوهر التخلف يكمن في السياسات الداخلية مما ينتج عنه تبعية دائمة (أي أن التبعية نتيجة وليست سبب) كتهريب الأموال من طرف الأثرياء في الدول النامية مما يؤثرعلى انتعاش الاقتصاد الوطني فيها ويحول الأموال المهربة إلى أموال عائدة من خلال البنوك في شكل قروض تكبل تطور تلك البلدان المستدينة، إضافة إلى ضعف قياداتها في إدارة المؤسسات ودفعها إلى الأمام ، وكذلك الفساد الإداري المستشري في البلدان النامية على كافة المستويات .

ويلحظ من خلال تجارب التفاوض لتحقيق خطط التنمية بين دول الجنوب والشمال أن هناك ثلاثة مراحل هي:

- **المرحلة الأولى** : خلال الحرب الباردة ، سعى القطبان المتحاربان إلى كسب حلفاء جدد بقصد بناء وترميم اقتصادياته ودعم سياساتهما مما جعل موازين القوى السياسية تتأرجح بين تهديد الدول العالمثالثية بالمعيقات وإغرائها بالمساعدات ،فتأسس لتحقيق ذلك :

1) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية CNUCED سنة 1964 وهو جهاز ينعقد كل أربعة سنوات يهتم بقضايا السوق وتجارة السلع وتطوير مجال الخدمات وتمويل عناصر التنمية.

2) –مجموعة(77) التي أصبحت منذ 1964 تمثل بشكل رسمي بلدان العالم الثالث وعهد اليها الدفاع عن مصالحها من خلال الامم المتحدة.

3) دول عدم الانحياز التي ركزت في انشطتها المتعددة على الجانب السياسي ثم فيما بعد على الجانب الاقتصادي وخصوصا بعد فشل المخطط التنموي الأول 1973 مما دفعها إلى تطوير أشكال التنسيق مع المجموعة 77 وإفراز هياكل مشتركة تؤسس للتفاوض التنموي مع بلدان الشمال.في تلك المرحلة ، أي الستينيات وبدايةالسبعينيات لم يحصل إلا أمرين هما :

1) اتفاقيات خاصة بين بلدان الجنوب والشمال تخص تطبيق النظام المعمم للمزايا (أفضلية المنتوجات لدول العالم الثالث وفقا لقواعد الحاجة فيما يخص التعريفات الجمركية .

2) إقامة برنامج خاص لمساعدة الدول الأكثر فقرا .

- المرحلة الثانية (1973-1976) : عرفت نزوع دول الشمال إلى التعامل الإيجابي مع دول العالم الثالث وإخضاعها لمراجعة شروط الاقتراض الخاصة مع صندوق النقد الدولي ، وتحصين أسعار المواد وحمايتها من التدبدب، ثم العمل على تسهيل عملية تنقل السلع والمنتجات بين الطرفين بما في ذلك التعريفات الجمركية والحصص الكمية ، إضافة إلى تشجيع حرية الامتلاك لوسائل التكنولوجيا ، ثم طرح مسألة المساعدات الانمائية حيز التطبيق وهي نسبة

حددتها الأمم المتحدة في 7% من الناتج القومي للدول المتقدمة تخصص للدول الأكثر فقرا.

ساهم في هذه المرحلة عوامل أساسية أولهما الانتعاشة التي صاحبت المشروع الاشتراكي وحملة توسعه في بلدان شرق أوروبا وبلدان العالم الثالث ، ثم أزمة النفط التي مثلث عاملا محركا دفع عجلة التفاوض بين الشمال والجنوب إلى مائدة مكتسبات جديدة بقصد تحديد السياسات الاستراتيجية " الأوبك" OPEC ، ثم عامل أخر يتمثل بفترة الكساد التي شهدها الرأسمال الأوروبي وتأثيره على البلدان النامية 1975-1974 الذي أفضى إلى خلق صندوق مشتركة يهدف إلى تثبيت أسعار السلع الأساسية.

المرحلة الثالثة : منذ 1977 إلى يومنا هذا : في البداية 1977-1985 ، سعت الدول الصناعية إلى خلق نظام عالمي جديد يتوحد ضد المشروع الاشتراكي اعتمادا على عدة إجراءات وقائية من خلال : الوكالة الدولية للطاقة لكسر سلاح النفط والتحكم في الأسعار (باستثناء فترتي 1979-1981 حيث شهد ارتفاعا كبيرا لأسعار النفط) ، وسن سياسات التقويم الهيكلي لاستخلاص الديون، فيما بعد نهجت الدول الصناعية - وخصوصا بعد تفكيك المعسكر الشرقي ونهاية الحرب الباردة- نحو اتباع فرض الإجماع على سياساتها من خلال ارعام البلدان النامية على فتح أسواقها في وجه الشركات المتعددة الجنسية ، وإفراز أدوات جديدة للتنمية الشكلية ، وإعادة تقسيم الخريطة العالمية وفقا لمصالحها ومتطلبات المنافسة العالمية بينها، والتحكم في الاقتصاديات الوطنية الملغومة بـ 3،1 تريليون دولار من الديون بشكل ألغى مفهوم السيادة الوطنية والأبعاد القومية ، وإخضاعها لمنطق السوق وحاجياته ، والتحكم في سياسات الحكومات من خلال المؤسسات المالية (البنك العالمي – البنك الدولي للإنشاء

والتعميـر – صـندوق النقـد الـدولي – مؤسسـات الاتفاقيـات العامـة للتعريفـات الجمركية – مجموعة البلدان السبع – منظمة التجارة العالمية – الغات ..) .

- صندوق النقد الدولي ودوره في تكريس واقع التبعية :

بعد استقلال الدول النامية سياسيا وجدت نفسها أمام خيار إعادة ترميم وتنمية مواردها الاقتصادية مما دفعها إلى طلب التمويل الخارجي في حين كانت الدول الاستعمارية التي كبدتها حروب التحرر الوطني خسائر عسكرية تسعىإلى إعادة إحكام القبضة على البلدان المستعمرة سابقا من خلال فرض التبعية على اقتصادياتها.

لذلك في شهر تموز عام 1944 تقرر إنشاء صندوق النقد الدولي إلى جانب البنك الدولي في مؤتمر انعقد ببلدة (بريتون وودز) التي تقع في ولاية نيوهمشر الأمريكية بهدف دعم المبادرات التجارية عن طريق منح القروض القصيرة المدى بشروط تحفيزية مناسبة والعمل على استقرار معدلات الصرف مع تغييب ملحوظ لبلدان العالم الثالث في عملية التأسيس وامتناع علني لدول المعسكر الشرقي عن المصادقة عليه .

ولوحظ النشاط الحيوي لصندوق النقد الدولي في رسم سياسات البلدان النامية مجبرا إياها على تبني سياسات تقويم هيكلي صعبة التخفيف بدت معالمه إثر اتفاق جمع بين صندوق النقد الدولي والدول العشرة سنة 1962 حيث أعلنت فيه استعدادها لدعمه وتمويله بشكل جعله يرزح لتوجيهاتها .

واتضح ذلك من خلال تشجيع الصندوق لصادراتها سنة 1963 ، وفي 1974 تدخله في الفاتورة البترولية بالنسبة للدول النامية المستوردة للبترول ، إلا أنه في سنة 1982 بدأ يعرف الصندوق نوعا من المراجعة لسياساته حيث امتنعت المكسيك عن تسديد ديونها الخارجية مما دفع البنوك الكبرى إلى الامتناع

عن تقديم ديون إضافية دون موافقة الصندوق ، و هذا الأخير عمل على تطوير تحصيله للديون بطرق أفضت إلى تقهقر الأوضاع الاجتماعية لشعوب العالم الثالث من خلال توصيات أهمها عشرة نقط أساسية تتمثل فيما يلي :

1 – الالتزام بتخفيض النفقات العامة وتشجيع الدولة الانسحاب المباشر منها.

2 – الالتزام بتخفيض عدد الموظفين العامين وتجميد خلق الوظائف.

3 – الالتزام بتجديد المبادلات وفتح الأسواق الداخلية في وجه الاستثمارات الأجنبية.

4 – الالتزام بتشجيع الصادرات.

5 – الالتزام بتخفيض العملة.

6 – الالتزام بإزالة دعم المواد الأساسية والإبقاء على تجميد الأجور.

7 – الالتزام بتطبيق إصلاح ضرائبي يحقق المردودية للخزينة .

8 – الالتزام بإصلاح النظام المصرفي.

9 – الالتزام بإصلاح نظام التأمينات.

1. – دمقرطة المؤسسات السياسية والقضاء على البيروقراطية الإدارية وإشراك الفاعلين الاجتماعيين (النقابات ، و المنظمات غير الحكومية ...) .

كل هذه الشروط لم تسهم في خلق تنمية مستدامة حقيقية بقدر ما ساهمت في تفقير الشعوب وإحالة 80%. من شعوب العالم إلى هاوية الفقر المدقع وتعميق الفوارق الطبقية وزيادة البطالة وتسريع دائرة العنف والإجرام واستفحال الغلاء المعاشي وإحالة الاستفادة من الخدمات الأساسية (الماء ، والكهرباء) لصالح ذوي

الدخل المتوسط بفعل تخصيصها أو زيادة أسعارها كما أنهكت القوى الاقتصادية الوطنية أمام هيمنة وقوة منافسة الشركات العابرة للقارات.

الفصل الرابع

التنمية الإدارية في الفكر الإداري

1- مساهمات نظرية الإدارة العلمية في التنمية الإدارية.

2- مساهمات نظرية المبادئ الإدارية (التقسيم الإداري) في التنمية الإدارية.

3- مساهمات النظرية البيروقراطية في التنمية الإدارية.

4- مساهمات نظرية العلاقات الإنسانية في التنمية الإدارية.

5- مساهمات النظريات الحديثة في التنمية الإدارية.

يبرز موقع التنمية الإدارية في الفكر الإداري من خلال النظر لأهميتها بالنسبة للأفراد والمنظمات والحكومات على اعتبار ان التنمية الإدارية هي الأساس الذي يساعد الدول المتقدمة وغير المتقدمة على مواصلة تقدمها وإزالة الصعوبات ووضع الحلول الجذرية لما يعترضها.

كما يمكن النظر إلى موقع التنمية الإدارية في الفكر الإداري من ان كل فرع من فروع الإدارة يبحث في جانب من جوانب التنمية من اجل الإسهام في تحقيق اهدافها.

وتبرز اهمية التنمية الإدارية في السياسات الانفاقية للدول من خلال تركيزها على الترشيد في استخدام الأموال وعلى كيفية الاستخدام والعمل على تحقيق الفائض واستخدامه في مشاريع تنموية تساعد على تجميع رأس المال المادي والبشري.

وتبرز اهمية التنمية الإدارية في مقدرتها على تنمية التنظيمات الإدارية باستخدام المفاهيم الإدارية وفقاً لمنهجية البحث العلمي في كل عمليات اتخاذ القرار إلى تحسين كفاءة وفعالية الاتصالات والعمل على تنمية مهارات الإداريين (حيث تعتبر هذه العمليات من العمليات المكملة للتنمية الإدارية).

كما ان التنمية الإدارية لا تحقق الإمن خلال مبدا تكأفل كل من تنمية القوى العاملة والتدريب والبحوث الإدارية والاستشارات.

4-1- مساهمات نظرية الإدارة العلمية في التنمية الإدارية:

سعت هذه النظرية من خلال جهودها ومساهماتها في الفكر الإداري إلى تطوير العملية الإدارية من خلال تحديد مسارات العمل وكميته وفقا لأسس علمية بعيدة عن الاجتهادات العشوائية، غضافة لتوضيح العلاقة بين الأجر والعمل ، كما

ركزت تللك النظرية على مبدأ احترام الوقت واستغلاله جيدا لغايات أكبر من الأهداف الموضوعة وتقليل التكاليف، كما ركزت على عامل التخصص في العمل.

إن مساهمات هذه النظرية مازالت مهمة في التنمية الشاملة وخاصة التنمية الإدارية فالدول التي طبقت مبادئ وجهود هذه النظرية حققت معدلات نمو عالية، أما الدول النامية فلا تزال غير قادرة على استخدام وتطبيق مبادئ هذه النظرية.

فهذه النظرية ركزت على الخطوات التالية لتحقيق الانحاز التنموي:

* إعادة توصيف الوظائف وإعادة توزيع الموارد البشرية من جديد .

* تفعيل دور الرقابة الإدارية مع التركيز على الرقابة الذاتية.

* توفير قاعدة معلومات لخدمة الإدارة.

* المتابعة المستمرة في البحث والتطوير.

فعمليات البحث والتطوير والدراسة والتحليل التي نادت بها هذه النظرية تقدم منهجاً علمياً تطبيقياً يساعد في تحقيق التنمية الإدارية من حيث توصيف الوظائف وتصميمها ومواجهة الأزمات ومعالجتها بأسلوب علمي.

كما ركزت هذه النظرية على ضرورة استعانة الإدارة الناحجة بالخبراء والاستشاريين والمتخصصين في الفكر الإداري والإصلاح، كما وعلى الإدارة إعداد الكوادر البشرية الجيدة وتنمية مهاراتها من خلال اتباع سياسات تدريبية موضوعية تعتمد على المنهجية العلمية في تحديد الاحتياجات الوظيفية والتدريبية.

4-2- مساهمات نظرية المبادئ الإدارية (التقسيم الإداري) في التنمية الإدارية:

لقد استخدمت هذه النظرية مبادئ في التطوير والتحديث في العمليات الإدارية ووفرت أسس وأفكار تمثل ما تحتاجه التنمية الإدارية فقدرات ومهارات الأفراد هي مطلب إجباري لتحقيق التنمية وثقة الفرد في قدراته ةفي تحقيق النجاح على مستوى التنظيميات ستكون عملا نابعا من قيم ومبادئ واعراف ثابتة وراسخة في عقل الفرد ، وعلى هذا المفهوم يرى رواد هذه النظرية ضرورة إكساب الفرد العامل مبادئ الإدارة السليمة والمناداة بتطبيقها وترسيخها في أذهان العاملين حتى يسهل تحقيق التنمية الإدارية.

كما ان البحث في تطبيق مبادئ هذه النظرية مرتبط ارتباطا وثيقا بعمليات التخطيط الفعال والهادف لبناء المستقبل ، وهذا العمل الذي يتطلب ضرورة الالتزام بتنفيذ الخطة في وقتها المناسب وضرورة مراعاة عامل الوقت وكل ذلك يحتاج إلى إدارة تنمية ناجحة هدفها اشباع حاجات الناس وتوفير مستويات معيشى جيدة.

4-3- مساهمات النظرية البيروقراطية في التنمية الإدارية:

إن اسهامات النظرية البيروقراطية في التنمية تتجلى من خلال دراسة وتحليل مبادئ ومفاهيم هذه النظرية، فهي تؤكد على ضرورة تاهيل الأفراد العاملين وفي مختلف المستويات الإدارية والعمل على تنمية مهاراتهم فنجاح العملية التنموية يعتمد على كفاءة العناصر البشرية وحسن استغلالها، وهذا شرط من شروط تحقيق التنمية الإدارية الناجحة، لن تردي الموارد البشرية يعني التراجع والعجز عن التقدم فسياسات الاختيار والتعيين والتدريب والحوافز كلها عناصر أساسية في التنمية .

كما ان هذه النظرية تركز على الدقة في تحديد القضايا التي تحتاجها العملية التنموية وفقاص لأهميتها ووفقا لأسلوب علمي معتمد ، كما تؤكد هذه النظرية

علـى ضـرورة تحديد وتوضـيح النشـاطات والمهـام المتعلقـة بكل وظيفـة وان تـتم توعية العاملين بأهمية الالمام بالمسؤوليات المطلوبـة منهم وذلك لتسهيل عمليـات الرقابة المحاسبة.

4-4- مساهمات نظرية العلاقات الإنسانية في التنمية الإدارية:

لقد انصـبت جهـود هـذه النظريـة حـول الفـرد العامـل وضـرورة تـوفير كـل الاحتياجات لضرورية له لأنه اساس التنمية وعنصرها الحيوي ، فالاهتمام بتوفير حاجات الأفراد وتنمية مهاراتهم يدفع بالتنمية إلى الأمـام ويحقق مستويات معيشـة مقبولة ، فإشباع حاجات الأفراد للوصول بهم إلى مرحلة تحقيق الذات يمد الأفـراد بالطاقة والحيوية الضرورية للاستمرار في العطاء والبناء، فتوفير المناخ الوظيفي الصـحي الـذي يتحقـق فيـه الاحتـرام المتبـادل بـين الـرئيس والمرؤوسـين يمكـن الموظف من تادية واجباته إضافة إلى إبداء رأيه واجتهادته وتقديم اقتراحاتـه وكـل مـا يتطلبـه العمـل الإداري الجيـد بمـا يخـدم المصـلحة العامـة ويسـاعد علـى تحقيـق التنمية ، ومن الملاحظ أن العلاقة بين الرئيس والمرؤوسين في بيئـة العمـل والتـي تتصف بالمصداقية والاخلاص في العمل تمثل العامل المسـاعد فـي تحقيـق التنميـة الإداريـة.

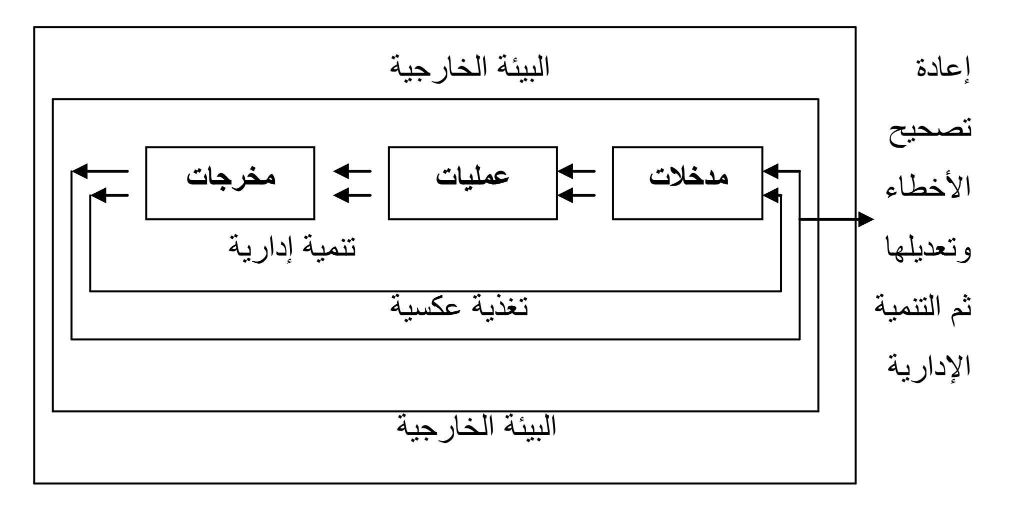
فتوفير المصداقية في العمل ومـا تتضـمنه مـن علاقـات وظيفيـة حسـنة وعلـى كل المستويات وفي كل التنظيمات يعني توفير البئية السـليمة لقيـادة عمليـاة التنميـة والتطوير الإداري بشكل عام.

5-4- مساهمات النظريات الحديثة في التنمية الإدارية:

فـالإدارة بالأهـداف ركـزت علـى ضـرورة تـوفير المـوارد البشـرية المـؤهلى والقادة على المشاركة في اتخاذ القرار الإداري، كما ركـزت على الجوانب النفسية للإفـراد العـاملين والاهتمـام بتنميـة المهـارات السـلوكية وتقييمهـا، وهـي كنظريـة

إداريـة تقدم مجموعـة العناصـر اللازمـة للتنميـة مـن تحديـد الأهداف إلـى تنفيذها وتقييمها ومتابعتها.

أما نظرية النظام المفتوح فقد قدمت بعدا جديدا للتنمية يرتكز على إضافة فكرة جديدة للنظر والتعامل مع التنظيمات الإدارية، فقد اعتبرت هذه النظرية أن المنظمات نظام مفتوح تتفاعل مع البيئة المحيطة بكل مدخلاتها ، الأمر الذي يعني ان التنمية لجميع عناصر ومدخلات التنظيمات هي شرط أساسي لبقاء واستمرار المنظمات الإدارية وزيادة كفاءتها، كما تركز هذه النظرية على البعد الإنساني كأحد المدخلات الرئيسية وضرورة توفير افراد قادريين ومدربين ومؤهلين للمساهمة في أداء الأعمال والقياد بواجباتهم ومن ثم العمل على تحقيق الأهداف العامة، والشكل التالي يوضح علاقة هذه النظرية بالتنمية الإدارية:



أما النظرية الموقفية فتؤكد على ان الطريق السليمة لتحقيق التنمية هي توفير درجة عالية من المرونة في التنظيمات الإدارية وضرورة العمل على التكيف مع المستجدات البيئية ، وترى هذه النظرية بوجود عدة انماط للقيادة يتم تطبيقها وفقا لمتطلبات الموقف وهذه دعوى مفتوحة للقيادات لإدارية لتبني

الأولويات في تحقيق التنمية، كما دعت هذه النظرية إلى ضرورة توفير هياكل تنظيمية مرنة تتلاءم والمواقف المختلفة والابتعاد قدر الإمكان عن الجمود وعن الأنظمة المغلقة وضرورة التركيز على النهج العلمي لكل العمليات الإدارية، كما ان هذه النظرية نبهت إلى ضرورة عدم خضوع المنظنة لقوانين ثابتة ومستقرة، باختصار هذه الأفكار وما تتضمنه من طروحات تمثل اسهام كبير في التنمية الإدارية.

الفصل الخامس

مبررات التنميةالإدارية ودوافعها

1- الإدارات وضرورة التنمية الإدارية.

2- أسباب الاهتمام بالتنمية الإدارية.

3- مشكلات الإدارة العامة.

4- مشكلات الإدارة في الدول النامية ومنها سورية.

5- دوافع التنمية الإدارية:

5-1- الإدارات وضرورة التنمية الإدارية :

يحمل كل نظام إداري في ثناياه وبين طياته الحاجة إلى مراجعته وتقييمه وتنميته وتطويره أما تعديلا أو تبديلاً وفق المتغيرات والمستجدات التي تطرأ على بيئته الداخلية بجوانبها التنظيمية والإدارية ، أو تلك التي تسود محيطه الخارجي قانونية كانت أو اقتصادية او اجتماعية أو غيرها طالما أن الأنظمة الإدارية تتأثر بما حولها وتؤثر فيه بدرجات متفاوتة .

ويعود الاهتمام بالأنظمة الإدارية والحرص على إصلاحها إلى أنها تمثل عنصراً مهماً من عناصر حسن استغلال الموارد المتاحة البشرية منها والمادية وتوجيهها نحو الوصول إلى الغايات المبتغاة وتحقيق الأهداف المنشودة .

وتتسم تنمية وإصلاح و الأنظمة الإدارية بصفة الاستمرارية والاستدامة بالنظر إلى الطبيعة الديناميكية لبيئاتها الداخلية ومحيطاتها الخارجية وتأثيراتها عليها ، فالبيئة والمحيط في كل وضع في حركة دائبة وتغيير مستمر لا تبقيان على حال واحدة لمدة طويلة ، لذلك ، فهي تلقي بظلالها وانعكاساتها على ما حولها مما يحتم مواكبتها والاستجابة لمتطلباتها .

و إن حركة تنمية وإصلاح وتطوير الأنظمة الإدارية تتم وفق الظروف المعنية التي تجري فيها وفي ضوء ما هو متاح من إمكانات غير أن الحاجة لها تبقى مستمرة ليس لمعالجة أوجه القصور والخلل فحسب ولكن لأن هنالك دائما طريقة أفضل للعمل والإنجاز وتحقيق النتائج الأحسن مما يمكن الأخذ بها بديلاً لما هو معمول به. والتنمية والإصلاح والتطوير بحسب الحاجة إليهما وعلى أساس أولويات الدولة يمكن أن يتسما بعدد من الخصائص تشمل: الجهود الدائمة مقابل الجهود الطارئة أو الموسمية، والعمل المؤسسي مقابل الفردي، والقرارات الفردية والبرامج والخطط الشاملة مقابل المحاولات المتفرقة والجزئية.

إن الخدمة العامة بالرغم من أنها تتكون من عدد من الوحدات التنظيمية في شكل وزارات ومؤسسات ومحافظات وبالرغم من أن هذه الوحدات لها اختصاصات تختلف عن بعضها البعض إلا أنه ينبغي النظر إلى الخدمة العامة ككيان واحد يتكون من عدة فروع تلتقي جميعها في أنها أداة الدولة في خدمة مواطنيها وفي أن هدفها النهائي هو نفسه هدف الدولة المتمثل في توفير الأمن والأمان والعيش الكريم للجميع .

ومادامت الخدمة العامة هي أداة الدولة ووسيلتها الأساسية في ترجمة فلسفتها وسياساتها إلى واقع ملموس وفي تنفيذ خططها وبرامجها ومشاريعها التنموية من اجل الارتقاء بحياة المواطن وعيشه فإن الدولة تولي هذه المؤسسة الهامة من مؤسساتها اهتمامها وعنايتها وتهدف دائما إلى أن تكون الخدمة العامة على درجة عالية من الكفاءة تمكنها من تصريف مسؤولياتها ،وتحقيق الأهداف الموكل لها تحقيقها ،وأن تكون خدمة فاعلة في حسن استغلال واستخدام الموارد المتاحة لها من أموال ومواد ووقت ،وأن يكون مردود جهود الخدمة العمومية متناسباً مع حجمها وتكلفتها .

من هنا ، نفهم أن التنمية و الإصلاح الإداري يهم كل القطاعات دون استثناء لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وهذا ما جعل اعتراف الحكومات يتزايد بصفة ملموسة بالدور الحاسم الذي تؤديه أجهزة الدولة في تحقيق التنمية الشاملة .

وتعد الإدارة العامة ، باعتبارها الجهاز المحوري للدولة ذات أهمية مركزية في هذا الصدد ، ومن هنا كان الاهتمام العالمي بتجديد حيوية الخدمات العامة .

وفي هذا السياق ، تتضح أهمية تنمية وإصلاح وتطوير الإدارة العامة في أجلى صورها. فإصلاح وتطوير الإدارة العامة عبارة عن تدخل متعمد ومخطط يستهدف تعديل هندسة هياكل الإدارة العامة وأنظمتها بهدف :

- تصميم إدارة عامة تتلاءم مع دور الدولة المتغير .
- إقامة إدارة عامة تستطيع القيام بدور محوري في تغيير القطاع العام .
- تحقيق تحسن ملموس في مدى الاستجابة والعدالة والفعالية في تنفيذ الخدمات ورفع مستوى أدائها .
- العمل على أن يدار جهاز الخدمة العامة بطريقة أكثر اقتصاداً و كفاءة مع اكتشاف مواطن الهدر و إزالتها .
- تحسين تطبيق سيادة القانون.

5-2- أسباب الاهتمام بالتنمية الإدارية:

يؤكد دراكًر على أهمية التنمية الإدارية كونها العامل الأهم في تطوير المديرين ونجاح الشركات، ويذكر دراكر تجربة العديد من الشركات مثل شركة فورد الأمريكية، وسيمنس الألمانية، ومتسوبيشي اليابانية، إذ كان السبب الرئيس وراء فشلها هو تولي عناصر غير مدربة المناصب القيادية. ولقد اشار البعض إلى أنه مع نهاية الحرب العالمية الثانية وبداية الخمسينات من القرن الماضي وتحقيق الشركات الأوربية لنمو متزايد، زاد الاهتمام بعملية التنمية الإدارية مع زيادة الحاجة في الشركات إلى مديرين ذوي كفاءة قادرين على قيادة النمو في هذه الشركات، ولكن الاهتمام بالتنمية الإدارية ظل مقتصراً على اعتبارها وحدة للتعاقب الوظيفي، وفي الستينات والسبعينات من القرن الماضي بدأت النظرة للتنمية الإدارية تتغير والاهتمام بها يتزايد بشكل مطرد باعتبارها أداة للتدريب بالإضافة لكونها وحدة للتعاقب الوظيفي، ومع بداية الثمانيات من القرن الماضي أصبحت التنمية الإدارية تتضمن بالإضافة للتدريب والتعاقب الوظيفي كل من تقييم الأداء وتحديد الاحتياجات وأداة للتسجيلات والبيانات الشخصية التطويرية للإفراد.

ومع نهاية القرن الماضي وبداية الحادي والعشرين أصبحت التنمية الإدارية أداة استراتيجية تستخدمها المنظمات لمواجهة المتغيرات والتحديات التي تواجهها في الوقت الحالي والمستقبلي والتكيف معها وتحقيق العديد من المزايا التنافسية في الموارد البشرية، كونها عنصر مساعد للمديرين من اجل التصدي للمهام التي سوف تواجههم في المستقبل كونهم هم المسؤولين عن قيادة منظماتهم فيما بعد. فالتنمية الإدارية أصبحت تستخدم كأداة استراتيجية من قبل المنظمات لتحقيق الأهداف طويلة وقصيرة الأجل معاً، بعدما كان التركيز في فترات سابقة على أحد هذه الأهداف دون الآخر، وغالباً كان التركيز على الأهداف قصيرة الأجل دون طويلة الأجل.

ونرجع ذلك إلى العولمة والضغوط التنافسية وحركة تحرير التجارة والالتزامات الناشئة عن حقوق الملكية الفكرية وتقادم المعارف وتسارع الاكتشافات العلمية وسيطرة اقتصاديات السوق.

كما أن التدريب الاستراتيجي يضيف قيمة للمنظمة من خلال الربط بين استراتيجية التدريب والأهداف التنظيمية والأهداف واستراتيجيات الأعمال في المنظمة، وهو عامل مساعدة للموارد البشرية ومحترفي التدريب في الحصول على مشاركة أكيدة في الأعمال، وهو شريك أساسي مع مديري العمليات للمساعدة في حل مشاكلهم و العديد من المشاكل التنظيمية ومشاكل الأفراد ، بالإضافة لكونه يساعد العاملين ومحترفي التدريب والموارد البشرية في تحديد نوعية التدريب الذي تحتاجه وأين تحتاجه.

والحاجة إلى التدريب والتنمية الإدارية تعود لكون أن المنظمات الحالية تتميز بالتنوع الثقافي وهذا يتطلب منها توفير قادة قادريين على مواجهة التحديات الثقافية والتحضير لها وهذا يتحقق من خلاف برامج التدريب والتنمية الإدارية.

كما أن أهمية التدريب والتنمية الإدارية للمنظمات تتمثل في التغير في أماكن العمل وقوة العمل، الحفاظ على المنافسة وتحسين الإنتاجية وتحقيق التكيف الثقافي.

كما أن التحديات العالمية الجديدة مثل تعاظم عملية المنافسة وزيادة متطلبات العملاء وكثرة الاتفاقات والتكتلات الاقتصادية والتكنولوجيا الجديدة وزيادة عملية التنظيم، كلها تدفعنا للاهتمام بعملية التنمية الإدارية لكونها تتيح للمديرين فرص التعرف على هذه التحديات ومواجهتها، وتساعد في تغطية الفجوة الموجودة بين أداء المديرين الحالي والأداء المطلوب منهم في المستقبل.

هذا وتتجلى أهمية التنمية الإدارية كما يرى البعض في تزويد الإدارة بالمهارات والخبرات اللازمة لتأمين التوافق بين متطلبات واحتمالات المستقبل والإمكانات المتاحة لديها في الوقت الحاضر، فهي تساعد في زيادة كفاءة وفعالية المديرين، وفي الحفاظ على العملية الإدارية كونها تزيد من رضا المديرين عن العمل الذي يقومون به.

كما تتجلى أهمية التنمية الإدارية في تزويد الإدارة بالمهارات والخبرات اللازمة لتأمين التوافق بين متطلبات واحتمالات المستقبل والإمكانات المتاحة لديها في الوقت الحاضر، كونها :

- تساعد في زيادة كفاءة وفعالية المديرين من خلال برامج التطوير والتحسين التي تقدمها لهم.
- تحافظ على العملية الإدارية من خلال الأفراد العاملين فيها، كونها تزيد من رضا المديرين عن العمل الذي يقومون به، وتؤمن فرصاً متساوية للترقية للمديرين العاملين في المنظمة من خلال تطويرهم وتأهيلهم للمواقع الوظيفية المستقبلية.

كما أن الاهتمام بعملية التنمية الإدارية وبرامجها يعود لكونها السبب الرئيسي للترقية من داخل المنظمة ولأنها تشكل المصدر الرئيسي للتعرف على المواهب الإدارية الموجودة في المنظمة.

ويؤكد دركَّر علـــى أهمية التنمية الإدارية كونها العامل الأهـم فـي تطوير المديرين فيقول :

((يعدّ المديرون الثروة الرئيسة لأي مشروع وفي مصنع كامل الأتوماتكية قد لا نجد موظفين على الإطلاق ، ولكن سنجد مديرين ، بل سيكون هناك العديد منهم أكثر مما كان موجوداً في مصنع الأمس. وفي أغلب منشآت الأعمال نجد المديرين هم أغلى مورد ، وتتناقص قيمتهم أسرع من أي شيء آخر، ويحتاجون إلى تطوير وتغيير مستمر وقد يستغرق بناء مجموعة من المديرين عدة سنوات، ولكنها قد تستنزف في فترة قصيرة)) ، ويذكردركر تجربة العديد من الشركات مثل شركة فورد الأمريكية، وسيمنس الألمانية، ومتسوبيشي اليابانية، إذ كان السبب الرئيس وراء فشلها هو تولي عناصر غير مدربة المناصب القيادية. ومن قوله هذا يتبين لنا مدى أهمية تطوير المديرين وزيادة قدراتهم ومعارفهم والتي تتحقق من خلال برامج التنمية الإدارية .

ولوبحثنا عن أسباب أخرى تزيد من أهمية عملية التنمية الإدارية لوجدناها تتمثل في التالي :

أ- طبيعة الإعداد العلمي السابق لشغل معظم وظائف الإدارة تستلزم الاهتمام ببرامج التنمية الإدارية.

ب- طبيعة الوظيفة الإدارية وتأثرها بالعوامل البيئية والظروف العائلية للمديرواتجاهاته وتوضيح العلاقة فيما بينها وبين الكفاءة في أداء الوظيفة الإدارية وهذا يتحقق من خلال برامج التنمية الإدارية.

ت- زيادة الطلب على شاغلي الوظائف الإدارية، فهناك طلب متزايد على المدراء الأكفاء وخاصة بعد نمو وتطور القطاع الخاص.

ث- تقادم المعارف.

ليس هذا فحسب بل إن عملية التنمية الإدارية أصبحت تستخدم كأداة استراتيجية من قبل المنظمات لتحقيق الأهداف طويلة الأجل والأهداف قصيرة الأجل أيضاً معاً، بعدما كان التركيز في فترات سابقة على أحد هذه الأهداف دون الآخر، وغالباً كان التركيز على الأهداف قصيرة الأجل دون طويلة الأجل.

3-5- مشكلات الإدارة العامة:

يستعمل مصطلح "مشكلات " لأن كل إدارة عامة مهما بلغت من تطور و مهما تقدمت فإنها تعاني من مشكلات ، و " المشكلة هي من لزوميات الإدارة " كما تقول الأستاذة ماري باركر فيوليت إحدى علماء الإدارة في العالم .

وصحيح أن هذه المشكلات متفاوتة الحجم والخطورة لكنها موجودة و في كل البلدان متطورة كانت أو في طريقها إلى النمو، و من بين المشاكل التي يمكن أن تتعرض لها الدول يمكن ذكر ما يلي :

- كثافة اليد العاملة في الإدارات العامة بما يجاوز احتياجات العمل .
- غياب التخطيط للموارد البشؤية والقوى العاملة .
- ضعف مستويات المسؤولين الإداريين في عديد من المواقع .
- ضعف مستويات الأجور و عدم ملاءمتها لتكون حافزاً حقيقياً يدفع العاملين إلى مزيد من الجهد و العطاء .
- عدم تناسب الأجور مع أعباء المعيشة .

- غياب المعايير الموضوعية لسياسات الثواب و العقاب ، مع تطبيق غير العادلة بين المجدين والمقصرين ، و غياب الحافز الإيجابي مادياً و معنوياً .
- شيوع ظواهر السلبية و عدم الانضباط واللامبالاة تجاه المصلحة العامة.
- طول و تعقيد الإجراءات في العديد من المواقع مما أدى إلى اختناقات في انسياب العمل و تدفقه ، وعدم وصول الخدمة إلى طالبيها من المواطنين بأسلوب مبسط ، و توقيت مناسب ، و بالتكلفة المقبولة .
- سوء حالة الأبنية الحكومية و أماكن العمل و تجهيزاته مما يؤثر سلباً على العمل الإداري و مردوديته .
- التضخم التنظيمي و التوسع في حجم الوحدات الإدارية المختلفة ، و ما ترتب عليه من تفتيت للأنشطة و الاختصاصات ، و تعدد في مستويات الإشراف .
- تعقيد في الاجراءات و نشوء ظاهرة التشابك و الازدواج في الاختصاصات بين الوحدات المختلفة ، و زيادة تكلفة عنصر العمل .
- عدم وجود أدلة إدارية ، وعدم تحديد للاختصاصات مع عدم وجود وصف دقيق للوظائف ، وغيبة المعايير الأساسية لوضع الشخص المناسب في المكان المناسب .
- سوء الأداء الفردي والمؤسسي في العديد من المصالح العامة .
- ضعف رضا المستفيدين من جراء تشعب الإجراءات و طول مدة تقديم الخدمات، و البطء في تقديمها.
- تقييد ممارسة الأنشطة الإنتاجية و الاستثمار الخاص بتراخيص مسبقة معيقة ومنفرة.

- تمركز شديد للقرار الإداري بعاصمة البلاد .
- نقص في وسائل العمل العصرية و منها استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات .
- ضعف مستوى الموارد البشرية من حيث الإعداد و التدريب .
- تقادم الأهداف والهيكليات الأساسية المحددة والمنفذة لمعظم الإدارات العامة .

4-5- مشكلات الإدارة في الدول النامية ومنها سورية:

لا تخلو الإدارة في الدول النامية وكذلك الإدارة في سورية كغيرها من الإدارات العامة ، من أعراض ضعف يمكن تبويبها كما يلي :

- سوء الأداء بالعديد من المصالح العامة .
- ضعف رضا المستفيدين والمواطنين فمن الخدمات المقدمة.
- فرض التراخيص المسبقة على ممارسة الأنشطة الإنتاجية و الاستثمار الخاص.
- تشعب الاجراءات و طول مسارات العمل التنفيذي .
- بطء في تقديم الخدمات .
- تمركز شديد للقرار الإداري في العاصمة .
- سوء التنظيم الهيكلي و وإجراءات وعليمات العمل التنفيذية .
- نقص في وسائل العمل العصرية و منها استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- ضعف مستوى إعداد وتدريب الموارد البشرية وسوء تنفيذ الترقية والتحفيز و التشغيل و الضمان الاجتماعي
- إحداث الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة دون دراسة كافية.

- تضـــارب الصـــلاحيات بـــين بعـــض الـــوزارات و الإدارات العامـــة المستحدثة و الإدارات القائمة .
- تهميش دور هيئات الرقابة و قصور الرقابة الذاتية .
- عدم إقبال النخبة المؤهلة والكفوءة على الوظيفة العامة .
- عدم التوازن بين الحقوق و الواجبات في أداء الوظيفة العامة .
- إهمال التفويض و اعتماد مركزية القرار من قبل القادة الإداريين .
- سيادة وانتشار المحسوبية و البيروقراطية المتحجرة و الروتين .
- تشـابك الاختصاصـات حيـث التضـارب فـي العمـل ، و إسـاءة تقـديم الخدمة .
- عدم وضوح أهداف الوحدات الحكوميـة ممـا أدى إلـى غيـاب الوسـائل الفاعلة لضبط الأداء.
- بطء تقديم الخدمات للمواطنين مما أدى إلـى زيـادة التكلفـة الاجتماعيـة والعائد المحدود.
- عـدم الاهتمـام بتخطـيط القـوى العاملـة ممـا أدى إلـى افتقـاد الجهـات الحكومية خطط التدريب الملائمة للاحتياجات الراهنـة و المستقبلية ، وإلـى ضـعف الأداء و انخفـاض الإنتاجيـة ، و عـدم خضـوع نظـم التعيين و التوظيف للاحتياجات الفعلية لهذه الجهات .
- انتشار ظاهرة البطالة المقنعة والعمالة الفائضة التي تعيق العمل وتحد من الانتاجية وتزيد التكاليف .
- ضـعف الانضـباط الإداري نتيجـة القصـور فـي أنظمـة المعلومـات، و الجمود الإداري و عدم التطبيق الحاسم لمبدأ الثواب و العقاب ، فضلاً عن الاعتبارات الاجتماعية ، و شيوع الواسطة في الجهاز الحكومي

، للقضاء على هذه المشكلات أو على الأقل للحد منها ، هناك سياسات وبرامج يجب إتباعها .

5-5- دوافع التنمية الإدارية:

هناك دوافع عديدة تقود إلى ضرورة السير في خطوات جدية للتنمية الإدارية من أهمها ما يلي :

5-5-1- ثقل الأزمة الاقتصادية: التي يتم التعبير عنها بالمتغيرات التالية:

- ركود و تراجع النمو الإقتصادي.
- تزايد عجز الميزانية وميزان المدفوعات .
- زيادة الدين الخارجي وعبء خدمته .
- زيادة معدلات الفقر والبطالة .

5-5-2- أعراض مرضية في الإدارة العامة :

- ضعف البنية الأساسية للموارد البشرية التي تتسم بما يلي :

  - فائض في العدد.
  - دني في النوعية .

- تدني المعنويات و ضعف الالتزام و الاندماج في العمل بسبب :

  - قلة الأجور قياساً إلى تكاليف المعيشة .
  - عدم الربط بين الأداء الفعلي و الأجور .
  - غياب برامج تطوير المستقبل المهني.
  - الافتقار إلى نظم تقييم الأداء المستندة إلى معايير ومقاييس موضوعية.
  - تغير نظرة المجتمع إلى الموظف و قلة احترامه وأهميته .

- تراجع أخلاقيات العمل و تفشي ظاهرة الفساد الإداري التي قادت لها قلة الأجور و الرواتب وغياب الموضوعية في انتقاء القادة الإداريين وترقياتهم ..
- ضعف مستوى تأهيل القيادات العليا التي لا تمتلك في الغالب مهارات عالية المستوى بسبب: سوء اختيارها ، وضعف إعدادها و تأهيلها ، و غياب مساءلتها و محاسبتها .

- جعل العلاقات الشخصية بين القيادات السياسية و القادة الإداريين هي السائدة و خارج متطلبات العمل المؤسسي.

5-5-3-الخلل في البنى المؤسسية و الهياكل التنظيمية:التي تم تصحيحها دون اللجوء إلى الدراسات العلمية والمنهجية.

5-5-4- يتم التعبير عن ذلك الخلل بالاوضاع التالية :

- جمود الهياكل التنظيمية بسبب :

- الترهل و التداخل و الامتداد دون أسس سليمة .
- غياب وحدات التحليل العلمي القادرة على وضع سياسات وتحليلها و متابعة تنفيذها و تقييمها .

- مشكلات بناء الهياكل التنظيمية في المستويات المركزية و الفرعية التي تتسم بما يلي :

- التنظيم المركزي الشديد في العاصمة .
- غياب التنظيم الإداري على أساس جغرافي، و اعتماد هرمية قاسية .
- **ثقل القواعد التنظيمية و الإجراءات المعقدة التي تتجلى في البيروقراطية و بطء العمل و هدر الوقت و ضعف الثقة بالعمل الإداري .**

- نفوذ الجهاز الحكومي المتعاظم التنفيذ في الإصلاح مثل :

- استشراء الفساد الإداري ومؤشراته

* ندرة الخدمات الموفرة للمواطنين بشكل سليم .

* قصور فاعلية الأجهزة الرقابية .

* تراجع دخل الموطنين في الجهاز الحكومي .

* غياب رقابة السلطات التشريعية والشعبية .

* تعقيد أنظمة العمل وإجراءاته .

- تسلط الجهاز التنفيذي وسيطرته على السلطات القضائية والتشريعية .

الفصل السادس

التوجهات الاستراتيجية للتنمية الإدارية

جهود الإصلاح الإداري و توجهاتها

إعادة توجيه التنمية والإصلاح الإداري

1-6- جهود الإصلاح الإداري و توجهاتها :

تبذل الدول الهادفة إلى تحقيق التنمية الإدارية في إداراتها ومؤسساتها المتعددة جهودا كبيرة بغيةالوصول إلى الأهداف المحددة بخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ويتم ذلك وفق التوجهات التالية :

- تقليل التكاليف مع الاحتفاظ بحجم الخدمات المقدمة :

- تفادي إلغاء الخدمات المقدمة للمواطنين.
- تخفيض مستويات الأجور في بعض القطاعات إن كانت عائداتها متدنية قياسا إلى القطاعات المنافسة الحديثة .
- ارتفاع نسب الإنفاق الجاريالذي يحسن وضع الموارد البشرية و تقليص نسب الإنفاق الإنمائي .

- خصخصة المشروعات العامة :

- تطبيق الخصخصة على بعض المؤسسات الخاسرة دون ظهور آثار سلبية على المستوى الاجتماعي .
- تجنب خصخصة المشروعات العامة الاستراتيجية بل إعادة هيكلتها وتفعيل إدارتها .

-تفعيل دور المؤسسات العامة من خلال :

- السعي لإدارة نشاطاتها على غرار القطاع الخاص .
- استقطاب العناصر البشرية الكفوءة وإبعاد دور الوصاية الخارجية عليها .
- تقليل الاعتماد على الخزينة العامة في مزاولة نشاطاتها مما يؤثر على الكفاءة و زيادة العبء على النشاط التطويري .

- تغيير طبيعة الملكية إن لزم الأمر و دعم تفعيل كفاءة الإدارة.

- الدور الجديد للمرأة:

- زيادة عدد النساء في الإدارات العامة بشكل كبير .
- مشاركة المرأة في الإدارة القيادية العليا التي هي محدودة جداً .
- السعي لزيادة فرص مشاركة المرأة في جهود الإصلاح الإداري.

6-2- إعادة توجيه التنمية والإصلاح الإداري :

6-2-1- الانطلاق من الاستفادة من دروس محاولات الإصلاح الإداري السابقة عبر تشخيص الجوانب التالية :

- ضعف الالتزام السياسي في برامج التنمية و الإصلاح الإداري .
- وقتية التركيز و الاهتمام بقضية التنمية والإصلاح الإداري .
- عدم استقرار الأشخاص أو الجهات التي تتولى مسؤوليات التنمية والإصلاح الإداري.
- تعدد الجهات المكلفة بعمليةالتنمية و الإصلاح الإداري ، و الافتقار إلى آلية تنسيق سليمة.

- عدم الترابط المتبادل بين التنمية الإدارية و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و المؤسسية .
- التركيز على المتغيرات الداخلية المؤثرة في كفاءة الإدارة و إغفال العوامل الخارجية النابعة عن البيئة الخارجية و أبعادها المختلفة .

6-2-2- شدة رياح العولمة وتأثيراتها : التي تمارس تأثيرات عديدة في كافة المجالات ، ومواكبة ورصد المتغيرات التي تقذف بها إلى ميادين الاقتصاد والإدارة والمؤسسات في البلدان النامية من خلال ما يلي :

- ضرورة توافر رؤية واضحة التي توجه طريق التنمية والإصلاح الإداري و تحديد دور كل من القطاع العام و الخاص .
- إعادة هندسة دور الدولة في إطار العولمة ،و ثورة الاتصالات و المعلومات .
- توجيه جهود التنمية والإصلاح الإداري بحيث تكون من أهم أولويات الحكومات .
- تكريس الديمقراطية و المشاركة الفعالة من الجميع .
- تجسيد اللامركزية في صنع القرار و تعزيز ثقة المواطنين بالدولة .
- منح الصحافة حرية كبيرة في التعبير عن الواقع و نقده .
- تشجيع قيام المنظمات الأهلية و التجمعات الشعبية و النقابات التي تسهم بفاعلية في التنمية و الإصلاح الإداري .
- اعتبارالتنمية و الإصلاح الإداري عملية مستمرة .

6-2-3- الاستراتيجيات المتبعة في التنمية الإدارية

تتبع الدول في منهجياتها لتحقيق التنمية الإدارية استراتيجيات متنوعة تبعا لخصوصيتها وواقعها وظروف ومستويات تطورها ، كما يتباين نطاق استراتيجيات الإصلاح إذ تحدد سياسات الدولة والامكانيات المتوافرة ومدى نجاح التجارب ومدى تعميم التنمية والإصلاح الإداري ليغطي الدولة كلها أم قطاعات معينة أم إدارات محددة أم مشروعات رائدة في البداية .

ونوضح استراتيجيات التنمية الإدارية ونطاق امتدادها وفق الجدول التالي :

- نطاق استراتيجيات التنمية الإدارية :

المحاور التنمية / القطاعات المستهدفة	**محاور محدودة**	**محاور شاملة**
قطاعات ومؤسسات محدودة	1-استراتيجية تنمية وإصلاح جزئي	3- استراتيجيةتنميةوإصلاح قطاعي
كل القطاعات والمؤسسات	2- استراتيجية تنميةوإصلاح أفقي	4- استراتيجية تنميةوإصلاح شامل

ونوضح الاستراتيجيات التي تتبعها الدول في خططها وبرامجها وفق التالي :

1-استراتيجيةالتنمية و الإصلاح الجزئي :

التركيـز علــى محــاور محــدودة واختيــار عــدد محــدود مــن المؤسســات ، مثل تبسيط الإجراءات ، أوتطوير الهياكـل التنظيميــة ،أوالنافذة الواحدة ،أو تدريب القيادات الإدارية .

2- استراتيجية التنمية والإصلاح الأفقي :

التركيــز علــى عــدد مــن المحــاور المكونــة للمنظومــة الإداريــة الكليــة، لكــن مــع تطبيقهــا فــي أغلــب / كـل قطاعــات الجهـــاز الحكــومي مثــل (تعميم تبسيط الإجراءات على كافـة الوزارات فـي الدولـة)

3- استراتيجية التنمية والإصـلاح القطاعـي :

التركيـــز علـــى عـــدد مـــن المؤسســـات المتماثلـــة بغيـــة رفـــع أدائهـــــا وتطويرهـــا ، ومـــن ثـــم إجـــراء تطـــوير شــــامل فـــي القطـــاع الـــذي تنتمي له تلك المؤسسات مثل :(تطوير هياكل تنظيمية في عدد من الشركات الصناعية بغية تعميم ذلك على قطاع الصناعة بأكمله)

وعادة ، تستخدم مداخل عديدة لٌلإصلاح القطاعي مثل :

- إعداد النخبة المتميزة من القيادات الإدارية .
- بناء المؤسسات التمثيلية أو ما يسمى (الرائدة / المرشدة) .
- إحداث مؤسسات جديدة موازية للسابقة المتعثرة لتكون مثالاً لها .
- اختيار مؤسسات ناجحة وتعميم تجربتها على القطاع .

4- استراتيجية التنمية والإصلاح الشامل :

التركيز على كافة محاور التنمية الإدارية، والسير في تنفيذ برنـامج الإصـلاح في القطاعات جميعها وفي جميع الأجهزة الحكومية .

4-6- استراتيجيات تنفيذ برامج التنمية والإصلاح الإداري : يتم اتباع عدة استراتيجيات لتنفيذ برامج التنمية الإدارية مثل

1- يبببببب

2-

3- **استراتيجية التجريب (منهج التجربة والخطأ):** أي العمل على تجريب برنامج محدد واكتساب الخبرة اللازمة بعد علاج مشكلات محددة ، ثم تتبلور الأهداف والخطط اللازمة لتعميم التجربة وتنفيذ برامج أخرى .

4- **استراتيجية ردة الفعل (منهج علاج الأزمة):**أي مواجهة المشكلات الحاصلة بعد حدوثها ، وتراكم آثارها ، وتجنب تأجيل العلاج ولا تصل تلك الاستراتيجية إلى مستوى التغيير الهيكلي في المؤسسات بعد تطبيق برنامح الاصلاح المعتمد فيها .

5- **استراتيجية المبادرة (منهج الإصلاح التنبؤي) :** اي تنفيذ برامج تنمية وإصلاح إداري وفق تنبؤات بالعوامل المؤثرة في البيئة الداخلية والخارجية ، وتهدف تلك الاستراتيجية إلى تغيير الأوضاع القائمة للوصول إلى وضع متطور على الصعيد المؤسسي .

-6

استراتيجية التجريب (منهج التجربة والخطأ): أي العمل على تجريب برنامج محدد واكتساب الخبرة اللازمة بعد علاج مشكلات محددة ، ثم تتبلور الأهداف والخطط اللازمة لتعميم التجربة وتنفيذ برامج أخرى .

6-5- العلاقة بين برامج التنمية والإصلاح الإداري وبرامج الإصلاح الاقتصادي

6-5-1- السياسات الاقتصادية الجديدة وبرامجها:

تتبع الدول الساعية إلى التطوير والتحديث اعتماد سيايات اقتصادية تقوم على برامج تنفيذية طموحة تتمثل مكونتتها بما يلي :

- سياسات التصحيح المالي (علاج العجز في الموازنة ، وضغط النفقات ،و تنويع مصادر الإيرادات) .
- تقليص التدخل الحكومي المباشر في النشاطات الاقتصادية (التخطيط المركزي ، وتوجيه النشاطات) .
- تحرير أسعار الصرف وتحقيق الضبط النقدي(السوق يحدد أسعار صرف العملة الوطنية ، وضبط السيولة النقدية المعروضة من الحكومة والمصارف).
- تصحيح هياكل الأسعار (تحديد أسعار الخدمات والمنتجات تبعاً للتكاليف وقوة العرض والطلب ، وتخفيض الدعم الحكومي .

- تحرير التجارة والاستثمار وحركة عوامل الإنتاج (تحرير التجارة الخارجية ، وتخفيف القيود عن الاستيراد والتصدير ، وتشجيع الاستثمار الخارجي ، وتوفير ضمانات لرؤوس الأموال المستثمرة) .
- خصخصة أو تعهيد أو تطوير إدارة المؤسسات العامة (خصخصة أو تعهيد أو إشراك القطاع الخاص الوطني / الأجنبي في إدارة المؤسسات ، وتشغيلها وفق أسس الإدارة الصحيحة).
- التركيز على القطاعات المميزة للدولة / البلد (التي تتسم بمؤشرات إيجابية عالية الأداء على صعيد الإنتاجية والمردودية ،ودعم توفير الصادرات لها) .
- إعادة هيكلة أدوار الدولة الاقتصادية (منع الاحتكارات ، وإزالة الحماية ، وضمان توزيع الدخل، و التوجه نحو الخدمات الشاملة لكافة شرائح المجتمع ، وزيادة العمالة ، ...) .
- منح الصلاحيات لإدارات المؤسسات والشركات لاتخاذ القرارات المتعلقة بالعقود والصرف والمشتريات والتحفيز والتصدير والتوظيف وغير ذلك .

6-5-2-غياب تكامل عناصر استراتيجية الإصلاح الاقتصادي والإداري :

و يتم ذلك بما يلي :

- تركيز الجهود على البناء أو إعادة بناء الهياكل التنظيمية .
- تركيز الجهود على تنمية المعرفة الإدارية عبر التدريب .

- فرض الإصلاح من السلطة التنفيذية العليا وليس بمشاركة الأطراف المعنية بها .
- التركيز على إدخال التقانات الإدارية الحديثة دون توطينها .
- الفجوة بين الممارسة الإدارية الإصلاحية والعراقيل السياسية لعملية الإصلاح .

الفصل السابع

محاور ونشاطات العمل في برامج التنمية الإدارية

تتباين محاور ونشاطات برامج التنمية الإدارية في الدول تبعا لأهدافها ولأولويات العمل التي تحددها، وكذلك لإمكانياتها ، والموارد والوسائل المتوافرة فيها .على العموم ، يختلف عدد المحاور المعتمدة وترتيبها وفقا لوافقع كل بلد

ودرجة تطوره في المحور نفسه، إلا أن معظم الدول النامية تعتمد معظم محاور نشاطات التنمية الإدارية وتعمل على تنفيذها بسرعات متفاوتة تبعا لأولوياتها وقدراتها على التنفيذ .

7-1- محاور نشاطات التنمية الإدارية :

يمكن إيجاز محاور ونشاطات التنمية الإدارية بما يلي :

7-1-1- محور النشاط الأول /إعادة تنظيم الحكومة (السلطة التنفيذية):

يتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

تطوير تنظيم المستوى القيادي للجهاز الحكومي.

تطوير تنظيم الأجهزة المرتبطة بأدوار الحكومة مثل :

- أعمال الرقابة
- أعمال الضبط
- أعمال التراخيص
- إعادة هيكلة أجهزة الرقابة المركزية :
  - المالية
  - المحاسبية
  - الإدارية
  - القانونية

7-1-2- محور النشاط الثاني / تطوير الأنظمة المالية و الضريبية :

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- o الأنظمة المتعلقة بالإيرادات (الضرائب،و الرسوم ،والتحصيل).

- الأنظمة المتعلقة بالنفقات.
- الأنظمة المتعلقة بالرقابة على الإيرادات و النفقات .
- الأنظمـة المتعلقـة بالموازنـة لتتحـول مـن الميزانيـة التقليديـة إلـى الميزانية بالبرامج و الأداء.
- الأنظمة المتعلقة بالأداء و الكفاءة و الإنتاجية .

7-1-4- محـور النشـاط الثالـث/ معالجـة مشـكلات التضـخم الـوظيفي الإداري الحكومي:

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

معالجة أعباء الموازنة العامة .

تخصيص الموارد على المستوى الوطني و الإنفاق العام .

أعمال الدمج و الإلغاء في الهياكل الوزارية .

معالجة التكلفة الإجتماعية للعمالة الفائضة .

إدارة برامج التقاعدية المبكرة ، و التدريب التحويلي للعمالة .

7-1-5- محور النشاط الرابع / تطوير أنظمة الأجهزة التنفيذيـة للسياسـات الإقتصادية الجديدة:

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- تطوير الإجراءات و اللوائح الإدارية والتعليمات التنفيذية .
- تطوير نظم أداء القيادات و الأطر العليا.
- تطوير علاقات العمل و نظم التواصل مع الجمهور و المستفيدين .
- اعتماد مداخل التطوير الإداري الحديثة (مقاييس الأداء ، والإنتاجية ،و الجودة الشاملة ، وغيرها ..).

7-1-5 - محور النشاط الخامس /مكافحة أسباب الفساد الإداري و دعم القيادة السياسية العليا لبرامج مكافحة الفساد :

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- ممارسة الرقابة على نظم إدارة المرافق و المشروعات العامة لتوفير العدالة و تكافؤ
الفرص .

- إخضاع الأجهزة الحكومية لرقابة خارجية محايدة مثل أجهزة منح التراخيص و الملكية و
المصارف و الأسواق .

- إلغاء بعض القواعد و الإجراءات المعرقلة لتقديم الخدمات للجمهور.

- برمجة مراحل و قواعد تعامل المواطنين مع المؤسسات و ضبط المسار التدفقي للعمليات.

- تصحيح سلالم الأجور و التعويضات لتواكب مستويات المعيشة .

- تحديد الخدمات النهائية التي تقدمها الأجهزة الحكومية و المستفيدين منها و مؤشراتها بما يرضي المواطنين .

- تشديد الردع و العقوبات الزاجرة على ممارسات الفساد و الانحراف الإداري.

7-1-6- محور النشاط السادس /تعزيز اللامركزية الإدارية و تفويض الصلاحيات :

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- تقليل سلطات و صلاحيات المسؤولين الكبار و تفويضها للمستويات الأدنى منها .

- تعزيز اللامركزية الإدارية على مستوى الوحدات المحلية (إدارياً و مالياً).
- توسيع أدوار المواطنين و مشاركتهم في القرار و الرقابة .

7-1-7- محور النشاط السابع /إصلاح نظم الخدمة المدنية :

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- تطوير أنظمة الخدمة المدنية فيما يخص اختيار الموظفين و أجورهم و نوعياتهم و الترقيات و تقييم أدائهم.
- تطوير نظام إدارة الموارد البشرية و تفعيل دورها .
- وضع ضوابط الوظائف العامة على المستوى المركزي و المحلي .

8-1-7- محور النشاط الثامن /الخصخصة و تعهيد الإدارة :

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- خصخصة بعض المؤسسات و القطاعات الخاسرة و العاجزة عن التطور .
- تعهيد قطاعات الخدمة العامة للقطاع الخاص دون المساس بمصالح المواطنين الأساسية .
- إدارة العمل بالمشاركة مع القطاع الخاص في إطار العمل بإدارة المشروع .

9-1-7- محور النشاط التاسع / تفعيل التطوير الذاتي للأجهزة الحكومية :

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- مبادرة الأجهزة العامة لطرح برامج تطوير و إصلاح نابعة من ذاتها .
- منح المزيد من الصلاحيات للأجهزة اللامركزية و دعم جهودها الذاتية في التطوير المحلي .
- تبني مفاهيم المواطنين كشركاء في العمل .
- تبني فلسفة التطوير و الكفاءة و الجودة و التعامل إيجابياً مع المتغيرات .

1-7 – 10 - محور النشاط العاشر / تبني القيادة السياسية العليا لبرامج التنمية الإدارية :

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- إقرار السلطات السياسية العليا لبرامج التنمية والإصلاح الإداري.
- توفير كافة مستلزمات العمل و توفير مناخ مشجع على تطبيقها .
- إزالة كافة المعيقات التي تحول دون تنفيذها.

1-7- 11- محور النشاط الحادي عشر / إصلاح نظام التعليم و تطويره:

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- تطوير نظام التعليم بحيث يتحول من أداء الدور الكمي إلى تحقيق المستوى النوعي .
- سد فجوة مخرجات التعليم فيما يخص جودة الكفاءات .
- رفع مستوى المهارات العلمية و العملية لمخرجات التعليم بما يتوافق مع متطلبات سوق العمل
- تطوير المناهج و طرق التدريس لتواكب التغيرات الحاصلة في البيئة .
- رفع مستوى كفاءة الجهاز التعليمي لمواكبة التطورات الحاصلة في التقانات .

1-7- 12- محور النشاط الثاني عشر / توسيع قاعدة المشاركة الشعبية :

ويتضمن ذلك المحور النشاطات التالية :

- إعادة تشكيل دور الدولة لتحقيق التفاعل بين أجهزة الدولة و القطاعات الشعبية .
- تغيير أشكال العلاقة بين الدولة و المواطن لتغدو المشاركة أكثر فاعلية .
- مشاركة كافة المنظمات الشعبية و الأهلية في صنع القرار.
- تنمية الوعي المجتمعي ببرامج التنمية و الإصلاح الإداري عبر التركيز على تعاون المواطنين و الجمهور الواسع مع تلك البرامج .

7-2- محاور توجهات التنمية والاصلاح الإداري المستخلصة من نتائج التجارب الناجحة :

تستند تلك المحاور الاستراتيجية إلى ما يلي :

1- تحليل ظروف و أوضاع و حاجات المؤسسات الحكومية للتطوير و التحسين (تحديد مؤشرات الأداء، و تشخيص العوامل المؤثرة في الأداء ، وتحليل مكامن الخلل التي تنعكس على الإنتاجية و الكفاءة و الجودة).

2- اختيار و تحديد غايات و الأهداف النهائية إنطلاقاً من تحليل الأوضاع السائدة و مجالات التحسين الممكنة : (تمثل الغايات و الأهداف والنتائج النهائية ، و الجوانب الحرجة ، و تحقيق الأبعاد التنموية ، و التي تتفق مع البيئة ، و القابلة للقياس ، والتي يمكن متابعتها و تقييمها).

3- تحديد المحاور التطويرية في النظم و الممارسات التي سيتم تعديلها بما يتفق مع الغايات و الأهداف المحددة وفق الدراسة التشخيصية للواقع (التركيز على البرامج و الوسائل التي تستهدف تطوير السلوك الفعلي والتي تنمي الدوافع الإيجابية و قيم الالتزام و العمل الجماعي و خدمة المواطنين، والتي تمثل تحديات كبرى و عدم التركيز على الهياكل التنظيمية و حلول المشكلات العارضة).

4- تكامل عناصر التطوير و توافقها و تفاعلها بما يضمن تحقيق الأهداف التطويرية المنشودة (تحقيق نتائج تحسين الإنتاجية و الجودة و الكفاءة و رضا المواطنين من خلال تفاعل و تكامل عناصر برنامج الإصلاح ، و تجنب التركيز على تبسيط الإجراءات بمعزل عن تفعيل سلوكيات القائمين على ذلك العمل ...).

5- تفعيل مشاركة الأطراف المعنية بالإصلاح الإداري في امتلاك برامج الإصلاح (تكامل جهود الجميع و تحقيق الاستمرارية في بذلها للوصول إلى نجاح البرنامج و هم (المواطنـــون ، والعاملون، والقيادات الوسطى ، والقيادات العليا ، ومؤسسات التنمية والتطوير الإداري).

6- تقديم الدعم و المؤازرة من القيادة السياسية العليا التشريعية أو التنفيذية لدفع برامج التنمية والإصلاح الإداري باستمرار (دعم الوزراء ، و النواب ، و مجالس المحافظات ...).

7- التمييز بين مستويات التنمية والإصلاح الإداري (هناك برامج إصلاح تتعلق بالأجهزة العليا للدولة ، و برامج إصلاح تستهدف الأجهزة التنفيذية الدنيا).

8- التركيز على تجسيد الإستراتيجية في الممارسات الإدارية للأجهزة الحكومية (مراجعة شاملة للغايات و الأهداف و الوسائل و الموارد و الأنظمة و الممارسات وفق التحديات و المتغيرات الجديدة).

9- توجيه جهود برامج التنمية والإصلاح الإداري على قياس الأداء الكلي للمؤسسات الحكومية و تحقيق الجودة الشاملة و تحسين الإنتاجية (عبر التحول الشامل في كل شيء).

7-3- مشكلات تعيق تنفيذ برامج التنمية الإدارية والإصلاح الإداري

هناك معيقات تفرض وجودها حين الشروع في تنفيذ خطط وبرامج التنمية الإدارية والاصلاح الإداري ، وتلك المعيقات تنبع من عوامل متعددة نذكر أهمها كما يلي :

1- معيقات تخص الموارد البشرية ،وتشمل :

- سلبية الموقف من التنمية والإصلاح والتغيير .

- عدم توفر المقدرة على قيادة برنامج التنمية والإصلاح الإداري .
- غياب كفاءة العمل والمهارات التي تسهل تنفيذ برنامج التنمية و الإصلاح الإداري .
- عدم توفير بيئة مشجعة للتنمية ولإصلاح الإداري .

2- معيقات تخص المؤسسات ، وتشمل :

- عدم وجود مؤسسات خبرة توّجه برنامج التنمية والإصلاح وتنفيذه .
- البنى التنظيمية والهياكل المؤسسية الجامدة .
- تعقيد القوانين والأنظمة الإدارية .
- عدم وضوح إجراءات العمل والتعليمات التنفيذية .

3- معيقات تخص أدوات العمل ، وتشمل

- ندرة الأدوات المستخدمة في برنامج الإصلاح الإداري .
- ضعف توطين التجهيزات والاكتفاء بالاستثمار في الحد الأدنى .

4- معيقات تخص البيئة العامة ، وتشمل :

- غياب خطة عمل وبرنامج تنفيذ محدد وواضحللتنمية و الإصلاح الإداري (برنامج تنفيذي محدد المحاور والنشاطات وتتوفر وسائله وموارده وفق مدة زمنية مضبوطة).

- تعارض السياسات الموضوعة من قبل الجهات العديدة نتيجة غياب الرؤية الاستراتيجية الشاملـــة (غياب معايير اختيار البدائل ، وترتيب أولويات الأهداف وتحديد السياسات المنبثقة عنها).

- نقص عمليات التحليل الفني للمعلومات مما يؤثر على صنع القرار بشكل سليم (نقص الدراسات التشخيصية التي ترتكز إلى الواقعية واستخلاص مؤشرات صحيحة من المعطيات ودعم اتخاذ القرار)وتتضمن ما يلي :

1- نقص المعلومات الصحيحة وتضاربها مع الأرقام والمؤشرات (تتعدد المعلومات عن الواقع نفسه وإن وجدت فهي متضاربة وغير متطابقة).

2- غياب التنسيق بين عمليات التنفيذ والأطراف المعنية (تتصرف كل جهة من تلقاء نفسها في غياب تنسيق الجهود والنشاطات مع الأطراف الأخرى التي قد تنفذ النشاطات نفسها).

3- صعوبات التنفيذ الميداني (تواجه البرامج التنفيذية مشكلات خلال مرحلة التنفيذ نتيجة ضعف المشرفين على العمل أو جراء مقاومة الجهات التي ليس لها مصلحة في التنفيذ) .

- صعوبة التكيف مع المتغيرات الحاصلة خلال التنفيذ (تتعرض أعمال التنفيذ إلى تأثيرات مفروضة من البيئة الخارجية أو الداخلية مما يؤثر على سير العمل وتوجهاته).

- تداخل العمليات وازدواجيتها خلال سير العمل (قد تتداخل أعمال التنفيذ نفسها في أكثر من جهة وتتكرر النشاطات دون مبرر)

- تعارض النشاطات الفنية مع الاعتبارات السياسية (تتعارض ممارسة النشاطات التخصصية الفنية مع التوجهات السياسية نظراً لاختلاف الرؤية والتوجهات والمصالح وأساليب العمل)

- تدني كفاءة القائمين على تنفيذ الإصلاح الإداري (حين لا تتوافر كفاءات عالية المستوى تتمكن من تنفيذ البرنامج التي لا تملك منهج عمل سليم أولاً تستطيع استخدام أدوات العمل الفعالة وتنقصها المهارات والخبرات).

- عدم كفاية التمويل المخصص لبرنامج الإصلاح الإداري (قلة الحوافز المقدمة للمستفيدين من الإصلاح الإداري وللقائمين على تنفيذه وانخفاض الميزانية المخصصة لذلك).
- عدم كفاية الأدوات والتجهيزات الفنية اللازمة لتنفيذ برنامج الإصلاح الإداري التحليلية والتنفيذية ومعالجة المعلومات وغير ذلك .

وعموماً نقسم المشاكل التي تواجه عملية التنمية الإدارية إلى مجموعة التحديات التالية:

1- التحديات الداخلية وتتمثل في :

- تحديات اجتماعية.
- تحديات ثقافية.
- تحديات إدارية وتنظيمية.
- تحديات بشرية.

2- التحديات الخارجية المتمثلة في:

- البيئة المحيطة.
- الأزمات والنزاعات.

ويمكننا في النهاية حصر مشاكل ومعوقات عملية التنمية الإدارية بالتحديد فيما يلي:

- حصر المسؤولية الأساسية للتنمية الإدارية في موظفي التدريب دون إعطاء المسؤولية الأكبر للمديرين.
- وجود نقص كبير في عملية تدريب المتدربين.

- الإهمال والتقصير في تحديد الاحتياجات التدريبية.

-إعطاء الأهمية الأكبر لعملية الاختيار الجيد بدلاً من الاهتمام بعملية التدريب والتنمية الإدارية.

- اقتصار عملية التخطيط للتنمية الإدارية على عقد الدورات التدريبية دون الاهتمام بمراحل العملية التدريبية كاملة.

- زيادة الاهتمام بشخصية المدير وهذا الأمر يعتبر خارج عملية التنمية الإدارية.

- التطابق التام في برامج التنمية الإدارية وعدم إدراك أن لكل مدير احتياجات تختلف عن احتياجات المدير الآخر، فقد يكون هناك بعض التماثل في الاحتياجات لكن لاتماثل في برامج التنمية الإدارية.

- عدم اتباع الأساليب العلمية في عقد برامج التنمية الإدارية.

-عدم إتاحة الفرصة من قبل المنظمات للمتدربين لتطبيق المهارات والخبرات التي اكتسبوها من برامج التدريب والتنمية الإدارية.

- محدودية إدراك وإيمان بعض الرؤساء والمنفذين بأهمية التدريب والتنمية الإدارية في تنمية المهارات وزيادة كفاءة المنظمة وقدرتها التنافسية.

- قصور الموارد البشرية للتدريب والتنمية الإدارية وهذه المشكلة نتيجة للمشكلتين السابقتين.

- عدم وجود مراكز تدريبية نوعية متخصصة تقوم على التدريب في تخصصات فنية وإدارية محددة لمعالجة مشكلات نوعية .

- عدم استخدام الوسائل التوضيحية التدريبية والاعتماد على المحاضرات كطريقة أساسية للتدريب.

- الفجوة الإدارية وهي عبارة عن الفرق الناتج بين القدرة الإدارية التي يتطلبها التنفيذ وبين المتابعة الفعالة.

- قلة الاهتمام بتخطيط القوى العاملة وتحديد حجمها ودراسة الحاجة إليها لأغراض التعليم والتدريب.

- غياب النظم والأساليب والوسائل التي تضمن زيادة فعالية التنظيمات الإدارية .

الفصل الثامن

مراحل وأساليب عملية التنمية الإدارية

8-1- مراحل عملية التنمية الإدارية:

هناك الكثير من الصيغ التي تناولها الباحثون والمفكرون حول مراحل عملية التنمية الإدارية إلا أنها إذا اختلفت من حيث المضمون فإنها متفقة من حيث الهيكل العام ، وهي في معظمها لاتخرج عن كونها تتضمن المراحل التالية:

المرحلة الأولى: تحديد الاحتياجات التدريبية.

المرحلة الثانية: تصميم البرامج التدريبية وتنفيذها.

المرحلة الثالثة : التقييم.

المرحلة الأولى: تحديد الاحتياجات التدريبية:

يعدّ تحديد الاحتياجات التدريبية نقطة البدء في أي برنامج تنمية إدارية. فإذا تم تحديد الاحتياجات التدريبية للقائد الإداري أوعلى الأقل وضع تصور منطقي

لها لأمكن تفعيل دورالتنمية الإدارية في إعداد قيادات قادرة علىالنهوض بمستوى أداء منظماتها إلى المستوى المنشود.

وغالباً ما ترتبط الاحتياجات التدريبية بوجود نقص في الأداء على مستوى الأفراد أوالمجموعات أوالمؤسسات، وقد يكون هذ النقص في المعرفة والمفاهيم أو في مهارات التنفيذ، وتتمثل الاحتياجات التدريبية في الفرق بين مستوى الأداء الفعلي ومستوى الأداءالمرغوب.

حيت أن تحديد الاحتياجات التدريبية يتطلب القيام بمايلي:

أ- القيام بتحديد الأعمال.

ب- تعريف مجموعة المهارات والقدرات والمعارف.

ت- تحديد أماكن الخلل في الأداء.

وهناك نوعين من الاحتياجات التدريبية:

أ- الاحتياجات الحالية: وهي احتياجات مرتبطة بمستوى الأداء الحالي .

ب- الاحتياجات المستقبلية: وهي الاحتياجات المرتبطة بالمستقبل والمدى الطويل وهذه الاحتياجات يتم التنبؤ بها من خلال الحاجة المستقبلية للمديرين.

حيث أن تحديد الاحتياجات التدريبية الحالية والمستقبلية يتم من خلال :

أ- تحليل الفرد: أي التعرف على نوع المهارات والمعلومات التي يحتاجها شاغل الوظيفة .

ب- تحليل العمل (توصيف الوظائف): أي تحديد نوع المهارات والمعلومات اللازمة لإتمام العمل.

ج- تحليل التنظيم : أي تحديد مدى ملاءمة التنظيم القائم للأهداف الموضوعة ومتطلباتها.

هذا ومن الضروري أنه أثناء تحديد الاحتياجات التدريبية التمييز بين احتياجات كل مستوى إداري على حدة ، فمثلاً احتياجات مستوى الإدارة العليا تتمثل في التدريب على اتخاذ القرار وإدارة الوقت وبناء الفريق ووضع الأهداف وهذه الاحتياجات تختلف عن احتياجات الإدارة الوسطى المتمثلة في التدريب مثلاً على عملية تقييم الموظفين وتحفيزهم والتدريب على اختيار الموظفين وعلى القيادة تفهم السلوك البشري، واحتياجات الإدارة التنفيذية مختلفة عنهم أيضاً.

ويمكننا توضيح أنواع المهارات التي يتطلبها المديرون حسب مستوياتهم الوظيفية كما في الشكل التالي.

تنوع مهارات المديرين حسب مستوياتهم الوظيفية

		الإدارة العليا
المهارات المتعلقة بالعلاقات الإنسانية	المهارات الفكرية المهارات الفنية	**الإدارة الوسطى**
		الإدارية الإشرافية

كما أن تحديد الاحتياجات التدريبية يتمثل في :

- تحديد احتياجات المنظمة.
- تحديد احتياجات الجماعات.
- تحديد احتياجات الموظف.

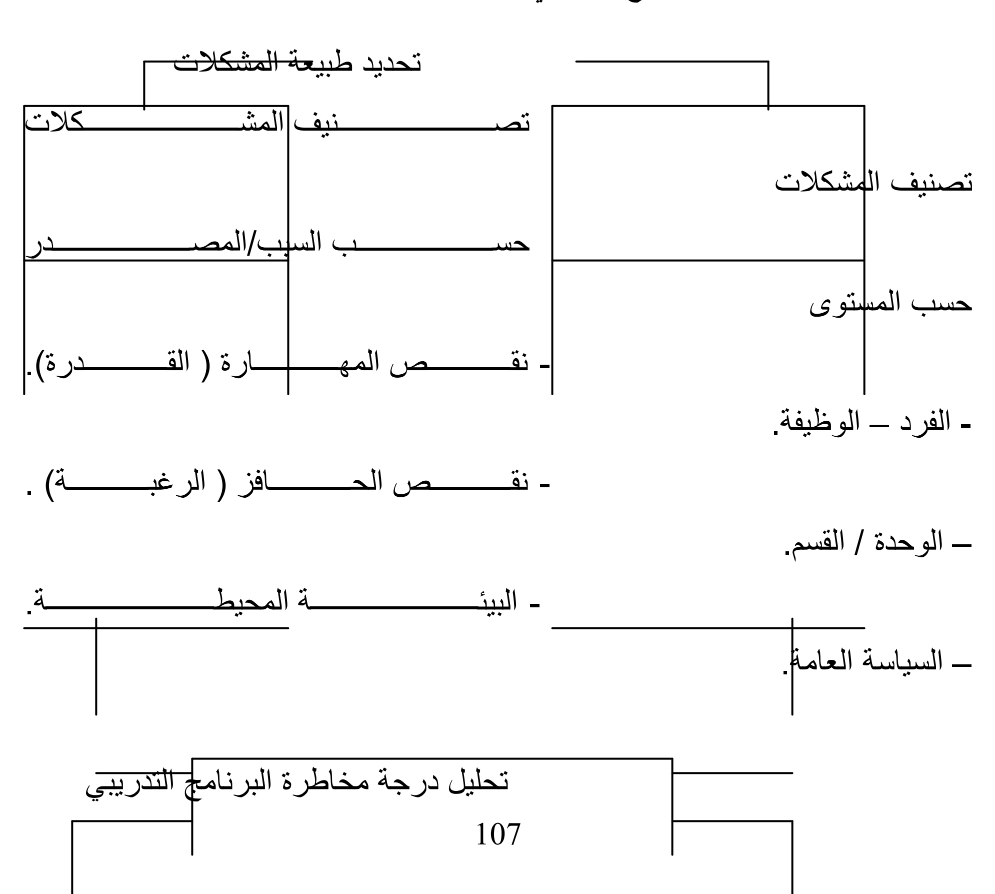
- تحديد احتياجات الوظيفة.

والأساليب المتبعة لتحديد الاحتياجات التدريبية تتمثل بالآتي :

1- المقابلات المخططة.
2- الملاحظة وقوائم الاستقصاء.
3- الاختبارات.
4- تحليل المشاكل الموجودة.
5- استشارات المختصين.
6- تقييم نتائج الدورات التدريبية .
7- تخطيط المناهج.
8- تحليل معدلات الأداء وتصنيفها.

ومن الأساليب الأخرى لتحديد الاحتياجات التدريبية استخدام المنهج القياسي لتحديد الاحتياجات التدريبية -والذي يوضحه الشكل التالي- وهو أسلوب يستهدف التفرقة بين المواقف التي يفيد التدريب في علاجها وتلك التي يكون التدريب فيها غير مجد، ويمكن اعتبار هذا المنهج الموضح بالشكل التالي أداة مناسبة وحجر الأساس في ترشيد الجهود التدريبية، والمعيار الذي على أساسه يمكن أن نجيب على الأسئلة التقليدية في مجال التدريب : من سيتدرب على ماذا ؟ ولماذا ؟ وأين ؟ ومع من ؟ ومتى؟ أو ما نطلق عليه أحياناً (الخطة التدريبية).

المنهج القياسي لتحديد الاحتياجات التدريبية



منخفضة ------------- عالية

التصنيف حسب احتمالية التغير نتيجة البرنامج

منخفضة-------------عالية

التصنيف حسب توقيت ظهور العائد من التدريب

منخفضة-------------عالية

مشكلات تستجيب بالتدريب   مشكلات لا تستجيب للعلاج بالتدريب

المصدر: خبراء مركز الخبرات المهنية للإدارة (بميك)، المناهج التدريبية المتكاملة، منهج تنمية الموارد البشرية، 2001، ص 35.

المرحلة الثانية: تصميم برامج التنمية الإدارية وتنفيذها:

في هذه المرحلة يتم تصميم برامج التنمية الإدارية على ضوء الاحتياجات التدريبية وقبل البدء في إعداد وتصميم برامج التنمية الإدارية لابد من مراعاة مجموعةالعوامل المؤثرة على عملية تصميم البرامج وهي :

- تكلفة العملية التدريبية.
- مدتها.
- مكان التدريب.
- الأساليب التدريبية التي ستستخدم.
- المدّربون ومحتويات العملية التدريبية.
- التقييم السابق للعملية التدريبية.
- أهداف العملية التدريبية وإمكانية قياسها.
- توافق التدريب مع المهام الفعلية التي يمارسها المتدرب الآن.

وبشكل عـــام فإن نوعي التنمية الإداريـــة هما :

- ***التنمية الإدارية في بيئة العمل.***
- ***التنمية الإدارية خارج بيئة العمل.***

التنمية الإدارية في بيئة العمل:

وتعني القيام بتعليم المديرين وتدريبهم وهم على رأس عملهم وفق أساليب التدريب المناسبة، وهذه العملية ستكون مفيدة وتساهم في زيادة قدرات المديرين ورفع كفاءاتهم إذا نفذت بالشكل الصحيح خاصة إنهم قريبون من العمل الذي يقومون به ومن هذه الأساليب:

- التعليم.
- التدوير الوظيفي.
- التوجيه أثناء القيام بالعمل.
- التدريب من خلال أنشطة مخططة.
- المشاركة في عضوية اللجان.
- التنمية الذاتية.

التنمية الإدارية خارج بيئة العمل:

وفقاً لهذا الأسلوب يتم إبعاد المدير عن ضغط العمل وتحريره من أعباء ومسؤوليات الوظيفة خلال فترة التدريب وهذا يعني تخصيص الوقت الكامل للتزود بالخبرات وتنمية المهارات، بالإضافة إلى إتاحة الفرصة للمدير لمقابلة العديد من المديرين الباقين وتبادل الأفكار والتجارب وتقوية العلاقات بينهم وهذا الأمر يعتبر مستحباً بعد العودة إلى الوظائف ، ومن أساليب هذا النوع نذكر ما يلي:

- التدريب داخل قاعات خاصة.
- دراسة الحالة.
- تدريب الحساسية.
- تمثيل الأدوار.
- التنمية عن طريق الجامعات والمراكز المتخصصة.
- المباريات الإدارية .
- الزيارات الميدانية.
- سلسلة القرارات.

وفيما يتعلق بتصميم برامج التنمية الإدارية فهذه المرحلة تتضمن التالي :

أ- تعريف وتصميم برامج تنمية إدارية داخلية وخارجية متوافقة مع الاحتياجات المطلوبة.

ب- تحديد أسلوب التدريب المناسب .

ت- ربط برامج التنمية الإدارية مع أداء الأفراد والمنظمة ومتطلباتهم.

والمرحلة التالية لتصميم برامج التنمية الإدارية وتحديد أهدافها هي مرحلة التنفيذ وتشتمل على:

أ- إعداد الجدول الزمني للبرامج وتنسيق التتابع الزمني للبرامج والموضوعات .

ب- تجهيز وإعداد مكان العملية التدريبية.

ت- متابعة المدربين والمتدربين.

ومن ناتج الخطوات الثلاثة السابقة جميعاً، يتم صياغة الخطة التنفيذية للبرامج التدريبية في صورتها النهائية (وهو ما تعارف على تسميته بالجدول).

ولكي تحقق برامج التنمية الإدارية الفعالية المطلوبة لابد من توافر مجموعة الشروط التالية :

أ- أن تتولى هيئة متخصصة مهمة التدريب والتنمية الإدارية .

ب- التشخيص الجيد إذ أن تحديد محتويات برنامج التنمية الإدارية يجب أن يكون بناءاً على تحليل متطلبات المراكز الإدارية.

ت- إعداد وتدريب الهيئة أو الجماعة الإدارية التي تتولى تنمية الأفراد.

ث- أن يقتصر التعيين والترقية للمراكز الإدارية على الداخلين في برامج التدريب والتنمية الإدارية.

ج- اقتناع كل من المنشأة والمتدرب بأهمية التنمية الإدارية وارتباط مضمون البرنامج التدريبي بحاجة فعلية للفرد المتدرب.

ح- أن تؤخذ الظروف الواقعية بعين الاعتبار عند وضع المادة التدريبية.

خ- الاختيار الجيد والمساعدة من قبل الإدارة العليا.

د- تطوير المادة التدريبية وأسلوبها حتى يستطيع المتدربون أن يسايروا موكب التقدم والتطور.

ذ- تحقيق الربط بين العمل الذي يقوم به المتدرب وأنشطة التطوير والتنمية الإدارية.

المرحلة الثالثة: تقييم برامج التنمية الإدارية:

تعدّ عملية تقييم برامج التنمية الإدارية أهم مراحل العملية التدريبية وأكثرها صعوبة وتعقيداً، بل إنها أحد هموم مدراء التدريب والقائمين على تنمية الموارد البشرية في المنظمات الحكومية وغير الحكومية، ويعرف كيرك باتريك التقييم بأنه عملية تهدف إلى قياس فاعلية وكفاءة الخطة التدريبية ومقدار تحقيقها للأهداف المقررة وإبراز نواحي القوة والضعف فيها، أما وليم تريسي فيعرفه بأنه عملية تحديد ماتم تحقيقه من تقدم من أجل الوصول إلى الأهداف الموضوعة ضمن مدة زمنية محددة بتكاليف مقبولة .

ويرى(Kirkpatrick)أن الاهتمام بعملية التقييم يعود لثلاثة أسباب هي:

أ- إن عملية التقييم توضح لنا كيف يمكن تحسين برامج التدريب في المستقبل.

ب- معرفة فيما إذا كنا سنتابع تنفيذ هذه البرامج أم لا.

ولعملية التقييم أربعة مستويات(عناصر) رئيسة هي :

المستوى الأول: التعرف على ردود أفعال المتدربين نحو البرامج.

المستوى الثاني: قياس مقدار ما اكتسبه المتدرب من معارف ومهارات باستخدام الاختبارات القبلية والبعدية.

المستوى الثالث: التعرف على تأثير التدريب على سلوك المتدرب بعد عودته للعمل لمعرفة مدى التقدم في العمل.

المستوى الرابع: قياس نتائج الأداء التنظيمي ويستدل عليه من خلال مجموعة من المؤشرات مثل مستوى الأداء كماً ونوعاً وتكاليف الإنتاج ومعدل دوران العمل وغيرها.

وهـذه المرحلـة تعتبرمــن أهـم مراحـــل عمليـة التنميـة الإداريـة وتتضـمن كمايوضح (Schneier) الآتي:

- الإشراف علىعملية التنفيذ.
- تقييم أداء الأفراد والأداء العام للمنظمة ومتابعة الأماكن التي كان فيها خلل معين من أجل معرفة فيما إذا تمت معالجة النقص أم إنه بحاجةإلى إعادة تصميم برامج تدريبية أو حلول أخرى .

وهذه العملية مستمرة على مدار العملية التدريبية من قبل البدء بتنفيذ العملية التدريبية وأثناء تنفيذها وبعد تنفيذها ومن أهم الطرق المستخدمة في التقييم:

1- الامتحانات واستقصاء الآراء.
2- الملاحظة المباشرة .
3- الترقيات والاختبارات والتجارب.
4- تقارير الأداء ومعايير التقدير .
5- المجموعة الضابطة.
6- التغيرات التي طرأت على العمل.

ويلاحظ أنه كلما تعددت وسائل التقييم كلما كانت النتائج أقرب إلى الدقة، ومتابعة المتدربين في عملهم مطلوبة باستمرار للتأكد من أن المتدربين مازالوا متحمسين لتطبيق ما تدربوا عليه، وعملية تقييم برامج التنمية الإدارية تعتبر عملية صعبة للغاية للأسباب التالية:

أ- صعوبة تحديد المعايير والمقاييس اللازمة لقياس مستوى المعرفة والمشاعر والمهارات والنتائج العملية النهائية.

ب- صعوبة تحديد نتائج جهود التنمية الإدارية نظراً لعدم تحقيقها إلا بعد مرور فترة طويلة من الزمن .

2-8- اساليب التنمية الإدارية:

يتفق العديد من الباحثين والكتاب على أن أساليب التنمية الإدارية بشكل عام تتوزع في مجموعتين هما:

التنمية الإدارية في بيئة العمل:

وتعني القيام بتعليم المديرين وتدريبهم وهم على رأس عملهم وفق أساليب التدريب المناسبة، وهذه العملية ستكون مفيدة وتساهم في زيادة قدرات المديرين ورفع كفاءاتهم إذا نفذت بالشكل الصحيح خاصة إنهم قريبون من العمل الذي يقومون به ومن هذه الأساليب: التعلم خلال العمل، التناوب الوظيفي، التوجيه أثناء القيام بالعمل، التدريب من خلال منهج إعداد البديل، المشاركة في عضوية اللجان، التنمية الذاتية، الإشراف، الشبكات، دوران العمل.

التنمية الإدارية خارج بيئة العمل:

وفقاً لهذا الأسلوب يتم إبعاد المدير عن ضغط العمل وتحريره من أعباء ومسؤوليات الوظيفة خلال فترة التدريب وهذا يعني تخصيص الوقت الكامل للتزود بالخبرات وتنمية المهارات، بالإضافة إلى إتاحة الفرصة للمدير لمقابلة العديد من المديرين الباقين وتبادل الأفكار والتجارب وتقوية العلاقات بينهم وهذا الأمر يعتبر مستحباً بعد العودة إلى الوظائف ومن أساليب هذا النوع : التدريب داخل قاعات خاصة، دراسة الحالة، تدريب الحساسية، تمثيل الأدوار (أسلوب

السلة)، التنمية عن طريق الجامعات والمراكز المتخصصة،المباريات الإدارية، حلقات النقاش، نمذجة السلوك، المهمات الفردية، مراكز التقويم، أسلوب المحاكاة.

وفيما يلي تعريفات بعض أساليب التنمية الإدارية داخل وخارج بيئة العمل:

- **المحاكاة الثقافية**: أسلوب تدريبي يقوم على تعريض المتدرب لموقف انتقادي أو تقييمي سابق الإعداد يتضمن بعض التعاملات والتفاعلات بين الثقافات العالمية.
- **التناوب الوظيفي**: أسلوب تدريبي يستهدف نقل المتدربين من قسم لأخر في المنظمة بهدف زيادة خبرتهم في التعامل مع كل الأقسام الموجودة في المنظمة.
- **التدريب على اللغة:** أسلوب تدريبي يستهدف مساعدة المتدرب على تعلم لغة البلد المضيف .
- **دراسة الحالة:** أسلوب تدريبي يقوم على معالجة مسألة معينة من حيث وصفها واقتراح الحلول لها.
- **التدريب الثقافي**: أسلوب يتضمن برامج لتعليم مجموعة من الثقافات المختلفة وتحقيق تكيف المتدرب معها.
- **التدريب من خلال منهج إعداد البديل:** يقوم المتدرب من خلال هذا الأسلوب بالعمل مباشرة مع رئيسه المباشر أو مع من سيحل مكانه ومن ثم يصبح الرئيس مسؤولاً عن تدريب هذا المتدرب من خلال إتاحة الفرصة أمامه لتعلم القيام بواجبات الوظيفية.
- **نمذجة السلوك**: هو أسلوب تدريبي يستهدف إكساب المديرين مجموعة من المهارات من خلال عرض أحد الأفلام عن أفضل الأساليب الإدارية ويطلب من المتدرب محاكاة ما شاهده في الفلم.

- **تمكين العاملين:** هو وسيلة من وسائل إشراك العاملين في صنع القرارات وإعطائهم المزيد ممن الحرية والتصرف في العمل.
- **تمثيل الأدوار**: أسلوب تدريبي يركز على قيام الفرد المتدرب بمجموعة من الأدوار التي يقوم بها الأفراد في مواقف إدارية معينة.

هذا و يقدم البعض تصنيفاً مختلف لأساليب التنمية الإدارية، إذا يقسمها إلى :

*** الأساليب التي تركز على تطوير الأفراد وهي :**

- عملية الإشراف.
- التطوير الذاتي.

*** مجموعات العمل وهي:**

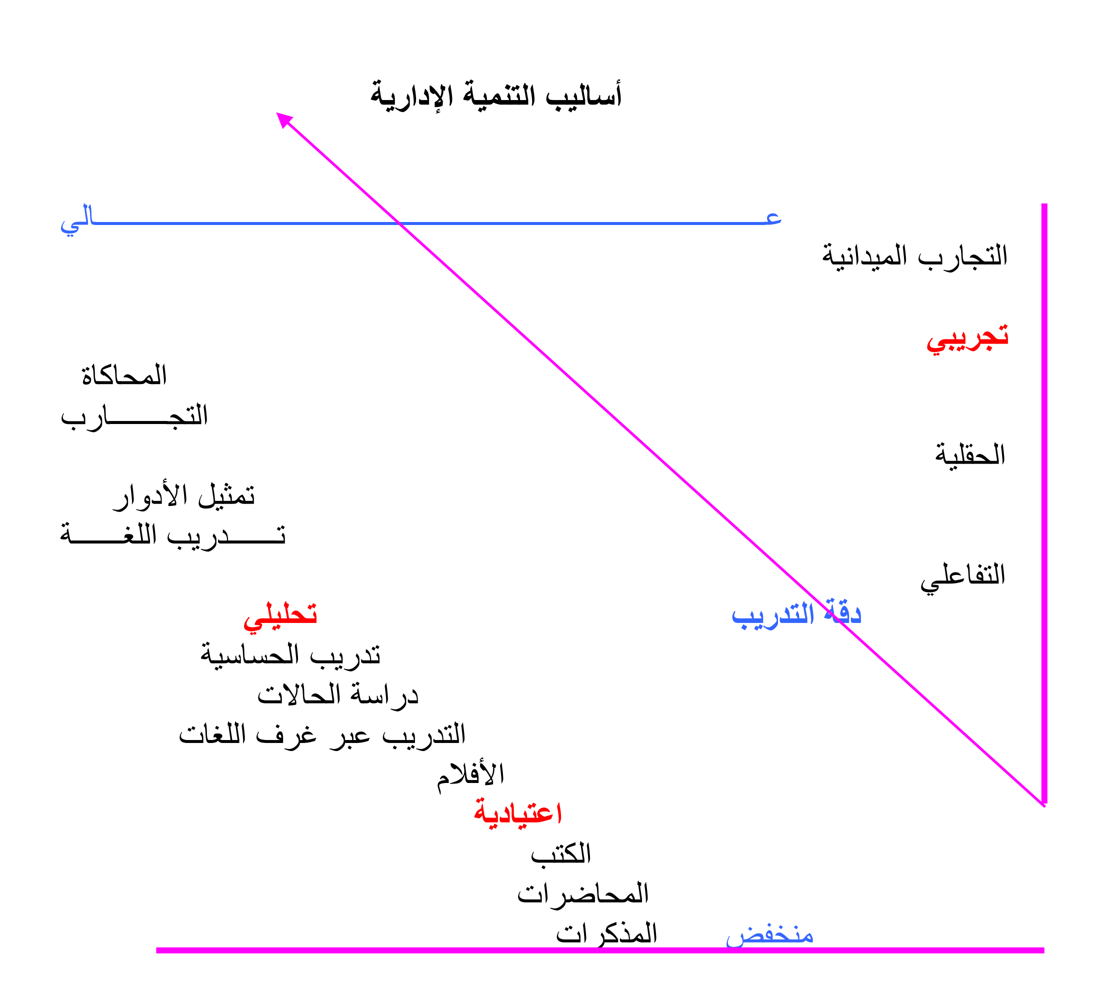
- التعليم من خلال العمل.
- التعليم خارج بيئة العمل.

ويرى البعض أن استخدام أسلوب مميز وهو أسلوب الحكاية أو القصصية في التنمية الإدارية من شأنه أن يزيد من تنوع وإغناء برامج التنمية الإدارية وتنمية الموارد البشرية، فالقصصية تساعد المشاركين في تغير تجاربهم وتعطي معارفهم عمقاً أكبر ، كما أنها تربط بين النظرية والتطبيق في برامج التنمية الإدارية وتقدم الفرصة للمشرفين والمربين للعمل معاً.

هذا ويمكن تقسيم أساليب التنمية الإدارية إلى ثلاث مجموعات : تجريبية، تحليلية، اعتيادية ، والشكل التالي يوضح هذه الأساليب بحيث يربط بين كل

أسلوب ومستوى وشدة التدريب المقدم (نظري أو مشارك) ودقة التدريب (عالية أو منخفضة)، كما في الشكل التالي:

أساليب التنمية الإدارية



المصدر: أيمن حسن ديوب، نموذج مقترح للتنمية الإدارية في الشركات متعددة الجنسيات، رسالة دكتوراه،

جامعة عين شمس، كلية التجارة، 2006.

ومن أمثلة برامج تطوير المديرين هو قيام الشركات يمكن إرسال أعداد معينة من المديرين للخارج من أجل تطويرهم وهذا ما تقوم به شركة ABB التي ترسل حوالي 500 مدير كل ثلاث سنوات من اجل تطوير الكادر الإداري لديه لتدعيم استراتيجيتها العالمية.

وأيضاً ما تقوم به شركة Pepsi Co Inc التي تمتلك رؤية معينة في تطوير مديرها الذين يحضرون للعمل في أمريكا لمدة عام كمهمة مخطط لها مسبقاً.

وشركة General Electric التي تشجع مهندسيها ومديريها لامتلاك التوجه الدولي في العمل سواء كانوا سيرسلون للخارج أم لا، فالشركة تقدم التدريب عبر الثقافات والتدريب على اللغة بشكل منتظم للمديرين، الأمر الذي يساعدهم في لإدارة الأعمال حول العمل.

وهناك أيضاً التدريب الخاص بتنمية مهارات التفاعل الثقافي Cross – culture Training أحد أبرز أنواع التدريب والتنمية التي يمكن استخدامها في ظروف العمل الدولي، إذا يمثل هذا التدريب مظلة كبيرة يمكن أن يدخل تحتها كل شيء يتم عمله لإعداد الأفراد للتوافق أو التكيف مع أي ثقافة جديدة، وقد يتضمن التدريب اللغوي ، تقليل الشعور بالغموض وعدم التأكد.

ومداخل هذه التدريب تتمثل في :

- تقديم ملخص منظم عن البيئة المحيطة والتوجيه الثقافي بما يمكن معه التركيز على الحقائق والمعلومات الخاصة بالبلد الجديد.

- استخدام أسلوب المحاكاة الثقافية Culture Assimilator كمدخلاً أساسياً من مداخل هذا التدريب، ففي ظل هذه المحاكاة يتم تعريض المتدرب إلى موقف انتقادي أو تقييمي سابق الإعداد يتضمن بعض العاملات أو التفاعلات بين الثقافات، حيث يتوجب على المتدرب أن يتعلم كيفية التعامل مع هذه المواقف سواء من الناحية اللغوية أو الثقافية عامة. ويرى بأن برامج المحاكاة الثقافية هذه تستخدم من أجل تنمية مهارات التعامل الشخصي الهادفة لرفع مستوى شعور المتدرب بالثقة بالذات واحترامها ، ومهارات الحسم في التصرف واتخاذ القرار، وكيفية التوافق مع الضغوط، كل ذلك في لإطار ثقافي معين.

ومن أساليب التنمية الإدارية عبر الثقافات المتعددة المتناسبة مع الاحتياجات التدريبية المطلوبة:

- مهارات اللغة التي تقدم عبر الصفوف والكاسيتات .
- التدريب الثقافي الذي يقدم بطرق مختلفة مثل المحاضرات، قراءة المواد العلمية، الفيديو، الصور المفيدة لتكوين قاعدة معلومات صحيحة للمغترب.
- تدريب الحساسية الثقافية فهو ينقل مثلاً من خلال لعب الأدوار والمحاكاة والمقابلات مع المحللين في البلد المضيف.

الفصل التاسع

تجارب في التنمية الإدارية

نستعرض عدة تجارب في التنمية الإدارية والاصلاح الإداري ، بعضها تخص دول نامية غير عربية من البلدان التي كانت مصنفة في العالم الثالث والتي تطور بعضها وانتقل بعضها إلى مصافي الدول المتقدمة، وأخرى دول عربية بعضها أحدث تطورا نوعيا في المجال الإداري وبعضها الآخر تعثر في تجربته الإدارية.

9-1- تجارب الدول غير العربية :

9-1- 1- تجربة سنغافورة (آسيا) : بدأت التجربة بعيد الاستقلال في عام (1959) ،وحققت قفزات نوعية خلال عقدين من الزمن عبر اتباع برنامج فعال للإصلاح الإداري وكانت أهم محاور البرنامج كما يلي :

- شمولية برنامج الإصلاح (و تكامل عناصره ، ومقوماته الهيكلية والسياسية والتنفيذية ،واتخاذ مسار تدريجي تراكمي خلال عشرين عاماً) .
- الاهتمام بإجراء إصلاح شامل لنظام الخدمة المدنية : (التركيز على فلسفة أهمية الموظف وليس على الوظيفة ليطلق الموظف طاقاته ويعمق التزاماته ، والعمل وفق منطق القطاع الخاص لاجتذاب

الكفاءات العالية، و تطبيق نظم حديثة في إدارة المهنة وتطويرها ، واقتبست التجربة من شركة شل العالمية) .

- الاهتمام بإصلاح عقلية الموظف واتجاهاته وسلوكياته ليتواءم مع الإصلاح الإداري (إحداث مركز متخصص لدراسات السلوكيات الوظيفية ،و إحداث مؤسسة شعبية لدعم دور مراكز المجتمعات المحلية ، و مشاركة الموظفين الحكوميين مع المواطنين في مشروعات جماهيرية للخدمة العامة (خلال عطلة نهاية الأسبوع) ، و وزيادة الاعتماد على الجدارة والكفاءة وتقليل دور الأقدمية في الترقيات ، و الاعتماد على العمالة الوطنية ، و إحداث مكتب وطني لتلقي شكاوى المواطنين وتطبيق عقوبات زاجرة في حالة الانحراف الوظيفي ، و الإحالة المبكرة على التقاعد للعناصر غير الكفوءة وإبقاء الكفاءات لما بعد موعد التقاعد).
- التحول من نظام الميزانية التقليدية إلى نظام الميزانية بالبرامج والأداء .
- اتخاذ إجراءات متكاملة لمعالجة الفساد الحكومي ، و وإحداث جهاز حكومي يتبع رئيس الوزراء لمكافحة الفساد .
- إعادة تنظيم الهياكل الوزارية العليا لإزالة الازدواجية والتركيز على المهام المتماثلة وتخفيض عدد الوزارات إلى (14) وزارة .
- دعم كبير من القيادة السياسية العليا ، ومؤازرتها برامج الإصلاح ومتابعته .
- اعتماد دور مجالس الشورة في الإدارة وتفعيل آليات عملها بغية إبداء الرأي في القضايا المتعلقة بالتنمية .

9-1-2- التجربــــة الهنــدية (ميثــاق المواطــن)

<u>1- المفهوم الأساسي والمنشأ والمبادىء :</u>

يحفظ مفهوم ميثـاق المـواطن الثقـة بـين مقدم الخدمـة والمستفيد منهـا. وقد تـم تصميم وتطبيق هذا المفهوم لأول مرة في المملكة المتحدة في حكومة جون ميجر المحافظة عام 1991 كبرنامج قومي وبهدف بسيط يتمثل بتحسين نوعية الخدمات العامـة المقدمـة للمـواطنين باسـتمرار بحيـث تسـتجيب هـذه الخـدمات لاحتياجـات ورغبات المستفيدين. وقد أعيد إطلاق البرنامج من قبل حكومة توني بلير العماليـة في العام 1998 تحت مسمى" الخدمات أولاً ".

يتمثـل الهـدف الأساسـي لميثـاق المـواطن بتمكـين المـواطن فيمـا يتعلـق بتقـديم الخدمات العامة، **ويستند إلى ستة مبادىء وهي كما تم صياغتها في الأصل:**

أ) **الجودة:** تحسين نوعية الخدمات؛

ب) **حق الاختيار:** متى ما كان ذلك ممكناً؛

ت) **المعايير:** تحديد ما تتوقعه وكيفية التصرف في حالة عدم التوافق مـع هذه المعايير؛

ث) **القيمة:** لأموال دافع الضرائب؛

ج) **المسؤولية:** مسؤولية الأفراد والمؤسسات؛

ح) **الشفافية:** شفافية القوانين والإجراءات والبرامج ونظم التظلم. وقد تـم زيادة هذه المبادىء من قبل حكومة العمال لتصبح تسعة مبادىء.

2- ميثاق الخدمة على الصعيد العالمي:

أثارت مبادرة ميثاق المواطن بالمملكة المتحدة قدراً من الأهتمام حول العالم، وقامت دول عديدة بتطبيق برامج مماثلة مثل:

- أستراليا(ميثاق الخدمة،1997)،
- وبلجيكا(ميثاق المستفيدين من الخدمات العامة،1992)،
- وكندا(مبادرة معايير الخدمة،1995)،
- فرنسا(ميثاق الخدمة، 1992)،
- الهند(ميثاق المواطن،1997)،
- ماليزيا(ميثاق العميل،1993)،
- البرتغال(ميثاق الجودة في الخدمة العامة،1993)،
- اسبانيا(مرصد الجودة،1992)

تماثل بعض هذه المبادرات كثيراً نموذج المملكة المتحدة فيما يخطط البعض الآخر لأرضية جديدة بالاستناد إلى نموذج جودة لحركة إدارة الجودة الشاملة، وتقع بقية المبادرات بين هذين النموذجين. وحتى في المملكة المتحدة، فإن ميثاق المواطن، في سياق الخطوات التالية (تحديث المبادرات الحكومية)، قد اكتسب سمة جودة الخدمات في تقديم الخدمات العامة. هذا وتتضمن أدوات الجودة التي تم تبنيها لتحسين الخدمات العامة نموذج التميز في الأعمال، والاستثمار في المورد

البشري، ونموذج الميثاق، أو آيزو9000، والقيمة الأفضل (حكومة المملكة المتحدة،1999).

لقد أصدرت حكومة ماليزيا موجهات لميثاق العميل في عام 1993 لمساعدة الهيئات الحكومية في الأعداد لميثاق العميل وتطبيقه وهو" التزام مكتوب من جاني الهيئة لتقديم منتجات أو خدمات وفق معايير الجودة المقررة (حكومة ماليزيا،1998)، وتم تأسيس جائزة لأفضل ميثاق في عام 1993. ومن الواضح أن نظام ماليزي الميثاق الزبون يتبع إلى حد كبير نموذج المملكة المتحدة. كما تم التمييز بين مواثيق الهيئات بكامله ومواثيق الوحدات في الهيئات فيما يفرض مفهوم" استعادة الخدمة " أن يتم اتخاذ خطوات لاستعادة ثقة الزبون بمبادرات مسبقة في حالة الإخفاق في تقديم الخدمة.

كما أطلقت حكومة دولة أستراليا مبادرتها بميثاق الخدمة في عام 1997 كجزء من التزامها المستمر بتحسين نوعية الخدمة المقدمة من الهيئات إلى المجتمع الاسترالي عبر تحويل المؤسسات الحكومية من النظام البيروقراطي إلى التركيز على خدمة المستهلك. وتعتبر مواثيق الخدمة أداة فعالة لتعزيز التغيير والتأكيد على المؤسسات بالتركيز على الخدمات المقدمة، ولقياس وتقييم الأداء، والمبادرة إلى تحسين الأداء. ومن خلال تحديد الميثاق لأهداف المؤسسات لتعمل على تحقيقها، فإنه يقوم بدور الوكيل للمنافسة بين الوحدات والتي لم تكن موجودة أصلاً (إدارة الشؤون المالية والإدارة،1999). ومن ناحية أخرى، يقوم مكتب الاتصال المركزي بتوفير إمكانية الوصول لخدمات الحكومة الأسترالية في خطوة واحدة لأكثر من ستة ملايين شخص. وقد تبنى مكتب الاتصال المركزي أسلوب الخطوة الواحدة للخدمة كمدخل مبتكر ذي طابع شخصي لتقديم الخدمات. ويعامل هذا الأسلوب الزبائن باحترام وعدالة ويزيل التعقيدات من التعامل مع الحكومة.

وبدأت سكرتارية لجنة وزارة المالية في كندا مبادرة معايير الخدمة التي استمدت فكرتها من مواثيق المواطنين بالمملكة المتحدة في عام 1995 إلا أنها وسعت مداها إلى حد بعيد . وقد جاءت مبادرة معايير الخدمة بسبب انخفاض آمال المواطنين في معاملة ودية تتسم بالاحترام واللياقة في تقديم الخدمة، وسرعة الاستجابة، وساعات العمل الأطول في المكاتب الحكومية، وتقديم الخدمة في مكان واحد، مع الحاجة إلى خفض العجز وتعظيم العائد من الأموال التي تصرف من خلال الاستخدام الأمثل للموارد في نفس الوقت.(لجنة المالية في كندا- 1995).

وتوضح المقارنة بين هذه المبادرات الأربع لميثاق المواطنين أن مدخل جودة الخدمة جزء لا يتجزأ منها بدرجات متفاوتة. وبمجرد اتخاذ قرار بأن تكون الخدمات العامة متمركزة حول المواطن، فلا بد أن يكون التركيز على الزبون المرتبط بتنوع إدارة الجودة الشاملة حاضراً. وفي الواقع، فإن لمدخل ميثاق المواطن خصائص مشتركة مع إدارة الجودة الشاملة حيث أن كليهما يبدآن بالتركيز على مقابلة حاجات الزبون/المواطن. ومن العوامل المشتركة الأخرى الالتزام بالمعايير، ومشاركة أصحاب الحق، والتحسين المستمر.

3- تجربة ميثاق المواطن في الهند :

حققت الهند بمرور الزمن، تقدماً كبيراً في مجال التنمية الاقتصادية. وقد أدى ذلك، إلى جانب ارتفاع معدلات التعليم (من 51063 % إلى 65038 % في الحقبة الأخيرة) إلى تزايد وعي المواطنين الهنود بحقوقهم وأصبحوا أكثر قدرة على التعبير ولا يتوقعون فقط استجابة الإدارة لمطالبهم بل وتُوقع هذه المطالب. وقد نشأ في هذا المناخ منذ عام 1996 إجماعاً حول ضرورة أن تكون الإدارة فعالة ومستجيبة لمطالب المواطنين. وانبثقت عن مؤتمر للوزراء الأوائل في

الولايات وأقاليم الاتحاد عُقد في 24 مايو 1997 بمدينة نيودلهي" خطة عملية لحكومة فعالة وشفافة " تم تبنيها على مستوى المركز والولايات. ومن القرارات الرئيسية التي أتُخذت في ذلك المؤتمر أن تقوم الحكومة المركزية وحكومات الولايات بصياغة مواثيق المواطنين انطلاقاً من القطاعات التي يتعامل معها الجمهور بشكل كبير(مثل السكك الحديدية، والاتصالات اللاسلكية، ونظم توزيع الخدمات العامة). وبحيث يتعين أن تتضمن هذه المواثيق معايير للخدمات، وفترات زمنية محددة لتوفير الخدمات التي يتوقعها الجمهور، ووسائل معالجة التظلمات، ونظام المراقبة المستقل بمشاركة المواطنين وجماعات المستهلكين.

1-3- مكونات ميثاق المواطن في الهند :

بدأت إدارة الإصلاح الإداري والمظالم العامة مهمة تنسيق وصياغة وتفعيل مواثيق المواطنين حيث قامت بإرسال موجهات عامة لصياغة المواثيق، وقائمة بما يلزم عمله وما يخطر عمله للإدارات والمؤسسات الحكومية لتمكينها من الخروج بمواثيق محكمة وفعالة. ومن أجل صياغة المواثيق، وأُخطرت الإدارات الحكومية على مستوى المركز والولاية لتشكيل فريق عمل يضم ممثلين من المستفيدين من الخدمات، وكبار الموظفين، والموظفين الذين يقدمون الخدمة.

تتضمن المواثيق العناصر التالية:

أ- بيان بالرؤية والرسالة.

ب- تفاصيل الأعمال التي تقوم بها المؤسسات والإدارات.

ت- تفاصيل الزبائن.

ث- تفاصيل الخدمات المقدمة.

ج- تفاصيل آلية رفع التظلمات وكيفية الوصول إليها.

ح- توقعات الزبائن.

إن ميثاق المواطن الهندي، الذي هو أساساً مأخوذ من نموذج المملكة المتحدة، عنصر إضافي يتعلق بـ " توقعات الزبائن" أو بعبارة أخرى " الالتزامات تجاه المستفيدين" إذ تم التركيز على مشاركة المؤسسات المستفيدة، مؤسسات المجتمع المدني، وأصحاب الحق الآخرين في صياغة ميثاق المواطن للتأكد من أن الميثاق يفي بحاجات المستفيدين كما تم فرض رقابة دورية ومراجعة وتقييم للمواثيق داخلياً وعن طريق هيئات خارجية. و تم حتى الآن صياغة 68 ميثاقاً بواسطة مؤسسات وإدارات ووزارات مركزية، و318 ميثاقاً آخر من قبل هيئات مختلفة من حكومات الولايات والمقاطعات الاتحادية. وفيما نُشرت أغلب مواثيق الحكومة المركزية في مواقع للحكومة في الشبكة العالمية للمعلومات، لإطلاع ومراقبة الجمهور، أخطرت المؤسسات الأخرى التي لها مواثيق للمواطنين نشرها من خلال طباعتها والوسائط الالكترونية الأخرى وحملات التوعية.

<u>3-2- التطبيق النموذجي لميثاق المواطن:</u>

في أثناء تواصل جهود ومبادرات الحكومة في ميثاق المواطن، تم التوصل إلى التطبيق النموذجي للميثاق في مجال رئيسي من مجالات الخدمات العامة الحكومية لا يُرسخ فقط المفهوم الجديد في البيروقراطية الميالة إلى الجمود، بل إنه يصلح كنموذج للتقليد في قطاعات أو مجالات أخرى. وقد تم تحديد قطاع البنوك لهذا الغرض آخذين في الاعتبار المرحلة الثانية من الاصلاح الاقتصادي . وحقيقة أن هذا القطاع قد استفاد من تقنية المعلومات في تسريع كافة عملياته. ويتمثل الغرض الأساسي لهذه الممارسة في اعتماد قطاع البنوك كنموذج للتميز في تطبيق ميثاق المواطن. وكبداية لهذا المشروع، تم اختيار ثلاثة بنوك على المستوى القومي، وهي **بنك البنجاب الوطني، وبنك البنجاب والسند، وبنك الشرق للتجارة،** في تجربة محكمة من قبل إدارة الإصلاح الإداري والمظالم العامة في العام 2000

وقد تم تركيز الانتباه على الموضوعات الرئيسية اللاحقة لأغراض التطبيق النموذجي لميثاق المواطن مثل :

أ- (مشاركة أصحاب المصلحة في صياغة ميثاق المواطن.

ب- إعادة نشر مواثيق المواطنين في البنوك بمشاركة الموظفين الكاملة، خاصة موظفي المستوى الأول.

ج- خلق الوعي حول الميثاق بين المستفيدين من خدمات البنوك.

د- التدريب الخاص للموظفين في كل المستويات حول مفهوم ميثاق المواطن وتطبيقاته.

وبعد أن تم تقييم الموقف الحالي للمواثيق من قبل البنوك التي تم تسميتها عن طريق هيئات مستقلة، تم رسم خطط عمل لتصحيح مواطن الضعف. وعلى ضوء ذلك، تم مراجعة المواثيق وتقييسها على أساس النموذج/ الميثاق الأصلي الذي تم تطويره من قبل اتحاد البنوك الهندية. كما تم تنظيم برنامج تدريبي لموظفي البنوك المختارة قام بالتدريب فيه مدربون بارعون تم إعدادهم من قبل المعهد الوطني لإدارة البنوك باستخدام وحدة تدريب ُطورّت بالتشاور مع إدارة الاصلاح الإداري والمظالم العامة. كما تم اتخاذ إجراءات عديدة لنشر ميثاق المواطن على نطاق واسع.

وتم تعيين هيئات خارجية للقيام بتقييم تطبيق ميثاق المواطن لهذه البنوك وتوثيق الممارسة، وحينما ثبت بأن مواثيق المواطنين قد تم تطبيقها بالكامل وعلى نحو نموذجي ُأقترح أن يتم توفير التوثيق للبنوك/ القطاعات الأخرى لنقل التجربة.

3-3- تقييم مواثيق المواطنين:

تم تنفيذ تقييم مواثيق المواطنين من قبل فرق دراسة إدارة الإصلاح الإداري والمظالم العامة ومجلس التنسيق للمستهلكين، وهو مؤسسة غير حكومية، في أكتوبر 1988. و كانت النتائج مشجعة جداً إذا أخذنا في الاعتبار أن هذه المبادرة ما زالت وليدة في الهند. و تم توزيع استبيان مبسط لكل الوزارات/ الإدارات وحكومات الولايات/ المناطق الاتحادية لتمكينها من القيام بالتقييم الداخلي لمواثيق المواطن الخاصة بهم. كما تم إخطار المؤسسات الشروع في إجراء تقييمات خارجية ويفضل أن تتم من قبل مؤسسات غير حكومية. وتقوم إدارة الاصلاح الإداري والمظالم العامة حالياً بتحديد شركات استشارية/ مستشارين لتطوير نموذج معياري للتقييم الداخلي والخارجي لمواثيق المواطنين بطريقة قياسية أكثر فاعلية وموضوعية. كما يتطلب ذلك من الهيئات أن تقترح طرقاً لزيادة الوعي داخل المؤسسات وبين المستفيدين، واقتراح الأساليب الممكنة لتعريف الإدارة والموظفين بمهمة صياغة ونشر المواثيق.

4- مكاتب الاستعلام والتسهيلات:

أنشأت مؤسسات الحكومة المركزية المختارة مكاتب للاستعلامات والتسهيلات لتوفير المعلومات للمواطنين حول برامجها/ مشروعاتها، وقوانينها وإجراءاتها وغيرها بالإضافة إلى موقف الحالات أو الطلبات. و يمثل مكتب الاستعلام والتسهيلات نقطة النهاية لرفع وعلاج المظالم، وبذلك يكون مظهراً مادياً لميثاق المواطن. وبناء على ذلك، تم اتخاذ قرار بإنشاء مكاتب استعلام وتسهيلات في كل وزارات /إدارات الحكومة التي لها مواثيق للمواطنين، وتم بالفعل إنشاء 65 مكتباً للاستعلام والتسهيلات حتى الآن.

وتم تقييم أداء مكاتب الاستعلام والتسهيلات من قبل إدارة الاصلاح الإداري والمظالم العامة ومجلس التنسيق للمستهلكين، واتخذت المؤسسات ذات العلاقة

الخطوات اللازمة حول النواقص التي أشارت إليها التقييمات. كما تقوم هذه الإدارة بمراقبة أعمال مكاتب الاستعلام والتسهيلات بانتظام من خلال زيارة نصف سنوية مقررة لكل المؤسسات التي أسست مكاتب للاستعلام والتسهيلات.

5- المشكلات التي تم مواجهتها في التطبيق:

بدأت مبادرة مواثيق المواطنين في الهند مؤخراً، وأن المواثيق التي تم وضعها ما زال تطبيقها في المرحلة الأولية. وبما أن ادخلا وتطبيق أية فكرة جديدة في أي مؤسسة صعب، فإن إدخال وتطبيق فكرة ميثاق المواطن في حكومة الهند قد كان صعباً جداً بسبب الإجراءات البيروقراطية العتيقة المقررة واتجاهات العاملين التي تتصف بالجمود. وتتمثل العقبات الرئيسية التي واجهتها هذه المبادرة **في:**

1- المفهوم العام للمؤسسات التي قامت بصياغة مواثيق المواطنين قد تم لأن هناك توجيهات قد صدرت من أعلى، كما أن عملية التشاور محدودة جداً أو تكاد تكون منعدمة. وبذلك أصبحت هذه الممارسات أحد الأنشطة الروتينية للمؤسسة ولا يتركز عليها أي قدر من الاهتمام.

2- لينجح أي ميثاق، فلابد من أن يتلقى الموظفون المسؤولون عن تطبيقه تدريباً وتعريفاً مناسباً إذ ليس من المتوقع أن يتم الوفاء بالتزامات الميثاق من قبل قوى عاملة غير مدركة لروح ومضمون الميثاق. مع ذلك، فهناك الكثير من الحالات التي لم يتم تدريب الموظفين المعنيين أو تهيئتهم بالصورة المناسبة.

3- أحياناً تؤدي تنقلات أو إعادة توزيع الموظفين ذوي العلاقة في مراحل حاسمة من صياغة/ تطبيق ميثاق المواطن في مؤسسة ما إلى تقويض العمليات الإستراتيجية ويعوق تقدم المبادرة.

4- لم تتم حملات توعية الزبائن حول الميثاق بصورة منتظمة.

5- في بعض الحالات إما أن تكون المعايير/ الزمن المقرر للخدمات في ميثاق المواطن فضفاضاً أو ضيقاً ومن ثم غير واقعي ويخلق انطباعات سلبية لدى الزبائن عن الميثاق.

6- الفكرة الأساسية للميثاق غير معروفة بصورة مناسبة. فالمعلومات والكتيبات والمواد المنشورة التي أصدرتها المؤسسات في وقت سابق قد فهمت خطأ أنها تتعلق بميثاق المواطن.

<u>6- الدروس المستفادة:</u>

الدروس التالية التي تعلمها من تجربة تطبيق مبادرة ميثاق المواطن حتى تاريخه:

1- من المؤكد أن يُنظر إلى ميثاق المواطن، كأي فكرة جديدة، بشيء من الريبة من قبل الموظفين والمواطنين على السواء. لذا، من المهم إطلاق حمـــــــــلات توعيـــــــــة لكـــــــــل أصحاب المصلحة في المراحل الأولى للتغلب على الشكوك، ويجب أن يتم إعداد وتنفيذ هذه الحملات بأسلوب مبتكر وفعال.

2- لن يغير صدور ميثاق المواطن طريقة تفكير الموظفين والزبائن والتي استقرت لوقت طويل بين ليلة وضحاها. ولذا لابد من تقديم جهود منظمة ومستمرة لإحداث تغيير في اتجاهات هؤلاء الأشخاص.

3- دائماً ما تصطدم المبادرات الجديدة بعوائق وشكوك من قبل الموظفين. ومن الطبيعي أن تكون هناك مقاومة خاصة من قبل موظفي المستوى الأول. ويمكن التغلب على مقاومتهم من خلال مشاركتهم ومشاورتهم في مراحل إعداد وتطبيق ميثاق المواطن ما يجعلهم شركاء في هذا المسعى.

4- بدلاً من محاولة إصلاح كل العمليات في مرة واحدة ومن ثم مواجهة مقاومة شديدة، ومن المناسب تحليلها إلى عوامل صغيرة ومعالجة كل منها واحدة تلو الأخرى.

5- يجب أن يتضمن الميثاق آلية للمراقبة والتقييم والمراجعة. ويُفضل أن يتم ذلك عن طريق جهات خارجية.

<u>7- الرؤيا المستقبلية: تطوير ميثاق مرجعي</u>

أصدرت حكومة المملكة المتحدة في عام 1992 ميثاقاً مرجعياً كمشروع لتقدير وتشجيع التميز في الخدمة العامة ولكي تكسب المؤسسات ميثاقاًً مرجعياً عليها أن تُثبت تميّزها في المعايير التسعة التالية في الميثاق المرجعي والتي تقابل مبادئ الخدمة العامة:

1- معايير الأداء.

2- توفر المعلومات والانفتاح.

3- حرية الاختيار والتشاور.

4- الكياسة والمساعدة.

5- وضع الأمور في نصابها.

6- تحقيق عائد من الأموال التي تصرف.

7- تحقيق الرضا.

8- تحسين جودة الخدمة.

9- الابتكارات وعمليات التطوير المخططة.

وقامت حكومة ماليزيا أيضاً بتأسيس " جائزة أفضل ميثاق زبون " في عام 1993 استناداً إلى نموذج المملكة المتحدة.

أما في الهند، فتعكف إدارة الاصلاح الإداري والمظالم العامة على تحديد مؤسسات مهنية لتطوير مشروع ميثاق مرجعي مناسب، وسيقوم هذا المشروع بتشجيع ومكافأة التحسين في مستوى تقديم الخدمات العامة استناداً إلى الالتزامات والمعايير المنوه عنها في الميثاق ، ويُقترح أن يتم منح" الميثاق المرجعي" بعد التقييم من قبل لجنة قضاة مستقلة ولا يعطي ذلك المؤسسة الفائزة إحساساً بالانجاز فقط بل ويعزز روح المنافسة بين المؤسسات المختلفة والتي أصدرت مواثيق للمواطنين وبدأت تُعرف وسط المواطنين.

إن تطبيق ميثاق المواطنين عملية مستمرة لأنها لابد أن تعكس التغييرات العديدة والمستمرة في مجال الخدمات العامة، وتسعى الحكومة الهندية باستمرار إلى خدمة مواطنيها بفعالية وكفاءة ليس لمقابلة توقعاتهم فحسب بل ولتجاوز تلك التوقعات، وتمثل مبادرة المواطن الخطوة الرئيسية في هذا الاتجاه.

9-1-3- تجربة رابطة دول الكاريبي (في تطبيق الإدارة العامة الجديدة بتأثير العولمة)

يتم عرض دراسة مدى تأثير قوى العولمة في تطبيق مدخل الإدارة العامة الجديدة في الخدمات العامة في أربع من جزر رابطة دول الكاريبي .

وتقييم مدى النجاح في إدخال ملامح الادارة العامة الجديدة في تلك الدول ، وبحيث يتم تصنيف الدول المعنية وفق سلسلة متصلة للقياس، إذ أدخلت ملامح عديدة للإدارة العامة الجديدة في جزيرة بربادوس ، **و** لم يتم تطبيق الادارة العامة الجديدة في غيانا فيما أحرزت كل من جمايكا وترنداد وتوباغو بعض النجاح في تطبيق بعض جوانب الادارة العامة الجديدة . وبناءً على ذلك ، و بالرغم من تماثل العنصر المحفز لإصلاح نظم الادارة العامة في تلك الدول ، إلا أن النجاح في

اتخاذ هذه النظم يعتمد بشكل كبير على عدد من العوامل المؤثرة داخل النظام السياسي الداخلي مثل الهياكل التنظيمية الحكومية ، والتركيبية العرقية للمجتمع ، والطريقة التي تعمل بها الأجهزة الحكومية والحالة الاقتصادية في المناطق المختلفة.

العلاقة بين العولمة والدول الصغرى

تضم جزر رابطة دول الكاريبي مجموعة من الأمم كانت في السابق تحت الحكم الاستعماري وتصارع الآن مشكلات مثل توزيع الثروة وإدارة السلطة . وتتطابق أهداف هذه الدول وتتضمن اهتماماتها مثل المحافظة على نظام حكم ديمقراطي مستقر ، ومناخ اقتصادي صحي ، واجتذاب استثمارات جديدة بعد فرض التعديلات الهيكلية الجديدة .

ولجذب المستثمرين ، اتخذت هذه الدول عدداً من الإجراءات مثل إصلاح قطاع المصارف مع تعديلات مماثلة في القطاع العام خاصة في المؤسسات ذات العلاقة بتنظيم التجارة والاستثمار . بما يتوافق مع مصطلح **" الادارة العامة الجديدة "** والشواهد تؤكد على أن قدراً كبيراً من زخم الاصلاح في القطاع العام في تلك الدول لم ينبع من الداخل بل أن هناك عدداً من العوامل ، يفضل تصنيفها تحت " مظلة العولمة " المسؤولة عن الإصلاحات التي تمت خلال فترة الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين في كثير من دول الكاريبي .

فالعولمة ، ليست ظاهرة ، بل أنها ، " أصبحت مفهوماً جامعاً يصف مجموعة من الاتجاهات والقوى التي تغير وجه العالم الذي نعيش فيه .

وهناك اتفاقاً عاماً على أن للاقتصاد المعولم بتحولاته الهيكلية الكبرى دلالات عميقة على صعيد الإدارة العامة. وأن التحولات في طرق الادارة في الخدمات

العامة على مستوى العالم ، فيما وصفه بالإدارة العامة الجديدة **تعود إلى أربع اتجاهات عالمية كبرى** هي :

- ❖ محاولة الحكومات المختلفة إبطاء أو قلب اتجاه نمو الدولة من حيث الصرف المكشوف والتوظيف .
- ❖ التحول نحو الخصخصة وشبه الخصخصة وبعيداً عن المؤسسات الحكومية الأساسية مع التركيز مجدداً على المساعدة في تقديم الخدمات .
- ❖ تطور الأتمتة ، خاصة في مجال تقنية المعلومات ، في إنتاج وتوزيع الخدمات العامة .
- ❖ نشوء أجندة دولية إضافية .

وهناك عوامل أخرى مثل : التغيرات في التركيبات السكانية ، والتوقعات المتزايدة للجمهور والخاصة بإحداث تغيير في الخدمات العامة ، والانتقاد المتنامي للطريقة التي ُتقدم بها الخدمات.

وهناك أحد العوامل الأكثر تأثيراً ،خاصةً بالنسبة إلى دول الكاريبي وأمريكا اللاتينية ، يتمثل في دور المنظمات الدولية الكبرى ذات النفوذ مثل صندوق النقد الدولي ، والبنك الدولي ، ومنظمة التجارة العالمية.

دفع الانكماش الاقتصادي خلال ثمانينيات القرن العشرين كثيراً من الدول في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي إلى البحث عن العون من مؤسسات الإقراض. وقد كانت تلك القروض أو العون مصحوباً بعدد من الشروط أو الإجراءات ُتعرف بالتعديلات الهيكلية . وشروط التعديلات الهيكلية المصاحبة للقروض لم تقتصر على المجال الاقتصادي وحده بل أنها أثرت على القطاع العام أيضاً

فقد وردت الإشارة إلى ضرورة تقليص القطاع العام وإلى زيادة كفاءة تقديم الخدمة .

كما تمت الإشارة إلى استحداث معايير ومقاييس للخدمة، وضرورة قيام الحكومات بالتعاقد خارجياً بالنسبة للخدمات التي أصبحت عالية الكلفة. ويبدو أن الشروط التي فرضتها مؤسسات الإقراض تتوافق مع الملامح العامة للإدارة العامة الجديدة.

ويتمثل المسوغ الآخر لتطبيق الإدارة العامة الجديدة في أنه إذا أرادت الحكومات جذب المستثمرين المحتملين، فإنه يتعين عليها استحداث نظم إدارية بمعايير موحدة وفعّالة.

وبذلك يصبح واضحاً بأن الملامح الرئيسية للإدارة العامة الجديدة متوافقة مع كثير من الشروط التي وضعها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وتشمل بعض الملامح الرئيسية للإدارة العامة الجديدة:

- الاقتصاد الشديد في استخدام وتخصيص الموارد.
- تجزئة القطاع العام الموحد إلى وحدات أصغر ما يتيح ويعزز قدراً أكبر من المنافسة ويؤدي في المدى البعيد إلى خفض التكلفة بالنسبة للجمهور.
- تؤكد الإدارة العامة الجديدة على الخصخصة والتعاقد على تقديم الخدمات.
- دمج التوجه المعياري للإدارة العامة التقليدية مع التوجه الإجرائي للإدارة العامة .

لقد عززت الإدارة العامة الجديدة بالفعل فكرة تحجيم دور الدولة وهي ذات المفهوم الذي استحدثته مؤسسات الإقراض. كما أنه بات أكثر من واضح بأن جوانب مثل "حرية المديرين في الإدارة"، ووضع معايير للأداء،

والتركيز على المخرجات ، تتوافق مع أهداف المؤسسات ، ومع أساليب الإدارة في القطاع الخاص.

التعديلات الهيكلية وإدخال نظام الإدارة العامة الجديدة من دول الكاريبي

يتمثل أحد العوامل الأساسية التي دفعت دول الكاريبي نحو تبني نظام الإدارة العامة الجديدة في الحاجة إلى الالتزام بالشروط المتضمنة في اتفاقيات القروض التي استلفتها حكومات تلك الدول .

وطبقت إجراءات تلك التعديلات الهيكلية في دول الكاريبي في فترات مختلفة بدأت في فترة السبعينيات من القرن العشرين وتكشفت مواطن الضعف لديها المتمثلة بشكل أساسي على اقتصاد أحادي المصدر .

وحين عجزت تلك الدول عن تلبية متطلبات التنمية الاقتصادية بإمكاناتها المالية لجأت إلى الاستدانة لتمويل الاستثمار والاستهلاك المحليين ، وكانت فترة الثمانينيات من القرن العشرين التي أصبحت تعرف بـ "حقبة التنمية المفقودة " مفجعة للمنطقة، وتعّينَ على تلك الدول أن تلجأ إلى البحث عن العون المالي من مؤسسات الإقراض مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

لكن ينجم عن شروط الإقراض للدول المختلفة عدد من النتائج بعيدة الأثر مثل خصخصة بعض صناعات القطاع العام التي لم تعُد قابلة للتطور والنمو، وتحرير نظمها الاقتصادية. و إجراء إصلاح شامل لخدماتها العامة . وبذلك، صدر الأمر القاضي بإحداث إصلاح شامل بإتباع نموذج الإدارة العامة الجديدة ، لأربع دول هي (غيانا، وجمايكا، وترنداد وتوباغو، وبربادوس) إلا أنه اتضح فيما بعد أن كلاً منها قد اتبع مدخلاً مختلفاً للإصلاح. كما أنها، باستثناء غيانا، قد كانت انتقائية في بعض الجوانب التي أصبحت بؤرة التركيز في جهود إصلاحاتها. كما يتضح بالجدول اللاحق:

جدول يوضح موقف تطبيق الإدارة العامة الجديدة في دول الكاريبي المعنية

ملامح الإدارة العامة الجديدة	مدى التطبيق			
	غيانا	جمايكا	ترينداد وتوباغو	بربادوس
1- التركيــــز علـــــى	لا	نعم	لا	نعم
المخرجات	لا	نعم	نعم	نعم
2- اســـتعمال مـــديرين				
توفر لهم الحريـة في	نعم	نعم	نعم	نعم
الإدارة.				نعم
3- التوجــــه نحــــو	لا	نعم	لا	
الخصخصـة والتعاقـد				نعم
الخارجي.	لا	نعم	لا	
4- تفتيت قطاع الخدمات				
العامــة إلــى وحــدات				
صغيرة.				
5- تطبيـق معـايير الأداء				
بنجاح.				

وفق الجدول أعلاه.

1- **التزمت جمايكا** بكثير من توجيهات مؤسسات الإقراض، إذ أنها لم تكتفِ فقط بترشيد وتطوير أساليب العمل في وزاراتها ومصالحها لتجنب الازدواجية والتداخل، بل أصبح هناك اهتمام كبير بأهداف الأداء. وبناءً على ذلك، تم تطبيق

إجراءات مثل التدقيق والإصلاحات المالية في نظام الموازنة، ونظم تقييم الأداء بنجاح. كما تم تعيين مديرين يعملون وفق مبدأ "توفير الحرية للمديرين ليديرون" على أساس تعاقدي. وعلى انه بالرغم من نجاح جمايكا في تطبيق الإدارة العامة الجديدة، تشير بيانات إحدى المقابلات إلى أنه لم تحدث زيادة ملموسة في مخرجات أو أداء القطاع العام.

2- **أما بالنسبة إلى بربادوس،** أدخل كثير من مبادئ الإدارة العامة الجديدة على القطاع العام بنجاح، وأن تطبيق الإدارة العامة الجديدة قد أدى بالفعل إلى زيادة مخرجات القطاع العام.

3- **وتشير التجربة في دولة الجزيرتين، ترينداد وتوباغو،** إلى التحول للإدارة العامة الجديدة، لكن ذلك لم ُيترجم إلى تطبيق فعلي في القطاع العام المتمدد. وبالرغم من تطبيق بعض نظم وإجراءات في إدارة الموارد البشرية، إلا أنه لم تظهر تغييرات هامة في أداء جهاز البيروقراطية الهائل. فعلى سبيل المثال، بالرغم من توفر التدريب في مجال تطبيق نظم إدارة وتقييم الأداء، ما زالت الترقيات تستند إلى معيار الأسبقية أكثر من اعتمادها على الجدارة.

4- **أما في غيانا،** من الناحية الأخرى، فقد تم إحراز نجاح محدود في إصلاح القطاع العام.

قدم أحد المختصين تفسيرين محتملين يبدوان ملائمين لتوضيح التباين في إصلاحات القطاع العام في دول رابطة الكاريبي: يركز أولهما على التماسك النسبي للخدمة العامة، فيما يتمركز الثاني في إمكانية قيام السياسيين في السلطة بتحويل النظام في اتجاه خدمة مصالحهم الخاصة.

عوائق تطبيق الإدارة العامة الجديدة

المجتمعات المتماسكة في مقابل المجتمعات التعددية

توجد اختلافات كبيرة في البيئات الاجتماعية والسياسية والأداء الوظيفي في دول رابطة الكاريبي.

1- **ففي جمايكا وبربادوس**، على سبيل المثال، حيث التجانس الكبير بين السكان، هناك توافق وتفاوض وتأرجح بين الحكومة وحزب المعارضة.

2- **أما في المجتمعات التعددية، مثل ترينداد وتوباغو، وغيانا**، فإن الاعتبارات العرقية هي الطاغية، وقد ُوجد بأن السيطرة كانت دائماً لمجموعة عرقية دون الأخرى عبر تاريخها.

وبناء على ذلك، شكل الجانب العرقي عنصراً هاماً في هاتين الدولتين وأصبح واضحاً أن الذين يسيطرون على الدولة يسيطرون أيضاً على الخزانة العامة ومن ثم يستطيعون التصرف في "رعاية" الدولة حسبما يرونه مناسباً. ويلاحظ في حالة غيانا في الفترة ما بين 1973-1979، مثلاً، أن خمسة فقط من خمسة وخمسين من رؤساء مجالس الإدارات واللجان هم من الهنود الشرقيين. ومن مجموع أربعمائة وسبعة وثمانين عضواً، هناك ثلاثمائة وخمسة وستون من الأفارقة وستة وتسعون من الهنود الشرقيين. أما في المؤسسات المالية، فهناك ستة من المديرين من أصل هندي، وثلاثون من أصل إفريقي، وأربعة ُوصفوا بأنهم يمثلون مجموعات أخرى (5). وبعبارة أخرى، لم يكن الحزب الحاكم في غيانا في ذلك الوقت يسيطر على الموارد فقط بل وعلى جميع أوجه نشاط الدولة بما في ذلك سيطرة وإدارة مجموعة عرقية معينة للمجال الاقتصادي.

هذا النمط من السلوك واضح أيضاً في ترينداد وتوباغو. فقط ظل زعيم المعارضة يوجه اتهامات بالتفرقة العنصرية ضد الهنود الشرقيين في مجالس

الدولة والخدمة العامة منذ عام 1962م. وتأكدت اتهاماته إلى حد كبير من خلال تقرير بعنوان "الأثنية وممارسات التوظيف في ترينداد وتوباغو" أعده مركز الدراسات العرقية الذي أسسته حكومة الإدارة العامة الجديدة عام 1991. وقد كشف هذا التقرير أن المتقدمين للوظائف من الهنود الشرقيين يتم تخطيهم لصالح نظرائهم من الأفريقيين الأقل تأهيلاً، وأن المناصب العليا في الخدمة العامة يسيطر عليها العنصر الأفريقي.

ومن الواضح أن المشكلة في هذين البلدين تتمثل في استمرار حزب سياسي واحد يمثل غالبية من عرق واحد في الحكم لفترة طويلة من الزمن. وبناءً على ذلك، يصبح الحزب بمرور الزمن مرادفاً للدولة وأحاط نفسه بمريدي الحزب ليس فقط في الجهاز البيروقراطي للدولة بل وعلى مستوى مجالس الإدارات والمؤسسات التجارية العامة.

هكذا ، يمكن معرفة أسباب تطبيق بعض مبادئ الإدارة العامة الجديدة وترك بعضها الآخر في دول الكاريبي.

البحث عن الاستقرار الاقتصادي في دول رابطة الكاريبي:

إن تجارب الاصلاح في الدول الأربعة تكشف عن أن بعضاً منها نجح في تطبيق الإدارة العامة الجديدة أكثر من بعض آخر. وبالرغم من الإجماع بين مختلف العناصر في المجتمع والنجاح في تطبيق كثير من مبادئ الإدارة العامة الجديدة في جمايكا، إلا أن ذلك كله لم يؤد إلى نتيجة مستدامة. أما في ترينداد وتوباغو، فالبر غم من عدم وجود اتفاق حول سياسات طويلة المدى، إلا أنها طبقت بعض مبادئ الإدارة العامة أيضاً. واستناداً إلى هاتين الحالتين، يمكن القول أنه بخلاف التماسك في المجتمع، يتعين توفير الموارد المناسبة لاستمرار جهود الاصلاح.

يُعزى العديد من جوانب الضعف في الهياكل الاقتصادية والإدارية في دول الكاريبي إلى ضعف الإدارة الاقتصادية للقيادات السياسية في تلك الدول.

1- **في جمايكا،** على سبيل المثال، لُوحظ بأن منشأ المشكلة يكمن في التزام القيادة السياسية بنموذج شعبي للاشتراكية الديمقراطية (1974). وبالرغم من المزايا الوقتية التي حققها هذا النموذج للفقراء والمحرومين، إلا أنه تحول في النصف الثاني من السبعينيات إلى شكل من أشكال اشتراكية الدولة ذات الأثر الترهيبي لرأس المال وأوصلت الاقتصاد إلى حافة الانهيار كما أدت إلى عزل طبقة الرأسمالية، ما أدى في النهاية إلى انخفاض الاستثمار وهجرة رأس المال . ومع الرفض التام للاشتراكية الديمقراطية(1980-1989) والعودة إلى تحرير التجارة، إلا أن هذه السياسة لم توقف النزيف الاقتصادي بل كان هناك، على الأرجح، تسرب للعملات الأجنبية من قطاع السياحة واستمر الدولار الجمايكي في الانزلاق إلى الأسفل وفي العام 1985 بلغ التضخم نسبة 30% وارتفعت نسبة البطالة إلى 25.6% ولاشك أن هذه العوامل هي التي دفعت حكومة جمايكا للاتصال بصندوق النقد الدولي في إبريل 1985 وإلى تبني الإدارة العامة الجديدة في الجزء الأخير من عام 1985.

2- **أما المشكلات الاقتصادية في غيانا،** كما الحال في جمايكا، فتُعزى إلى الموقف الذي اتخذته قيادة الدولة (1962-1985) والذي اعتنق الاشتراكية أيضاً وهي الاشتراكية التعاونية على وجه الخصوص وبموجب الاشتراكية التعاونية، تم في السبعينيات إعادة هيكلة جذرية لقواعد الاقتصاد في مجتمع غيانا حيث سيطرت الدولة على أكثر من 80% من الاقتصاد في الجزء الثاني من السبعينيات. وقد أجبرت سياسة سيطرة الدولة على المصالح الخاصة، الأجنبية والمحلية، على التخلي عن مواقعها في الاقتصاد ما أدى إلى تحول جذري في

المحيط الاقتصادي للبلاد. وعانت غيانا خلال الفترة 1975-1985 من تدهور مستمر لاقتصادها أفضى إلى انهيار حقيقي في عام 1985 فقد أظهر الناتج الإجمالي المحلي نمواً سلبياً خلال الفترة 1975-1980 بلغ متوسطه 0.7% فيما سجلت القطاعات الإنتاجية انخفاضاً بلغ 0.4% عام 1981، و -12% عام 1982، و-14.1 % عام 1983 إضافة إلى ذلك، فيما استمر اقتصاد غيانا في الانحدار في النصف الثاني من السبعينات، ضعفت قدرة الدولة في خدمة الديون ما نتج عنه تراكم تدريجي للمتأخرات المستحقة لكل فئات الدائنين الخارجيين، ففي عام 1976 ارتفع الدين الخارجي إلى 364 مليون دولار وجاء ترتيب غيانا حسب تصنيف درجة مخاطر الاستثمار 103 من مجموع 111 دولة. كما صُنفت بوضعها الحالي الدولة الفقيرة الأكبر مديونية والعاجزة عن تحقيق نمو إيجابي في اقتصادها . ويرجع جزء من المشكلة، دون شك، إلى كل من الاتجاه الإيديولوجي الذي تبنته الدولة والصراع العرقي في هذا البلد.

3- **لكن، نعمت ترينداد وتوباغو** ببيئة اقتصادية صحيحة حتى نهاية الثمانينيات. وارتفع دخل الفرد في عام 1978 من 1.231 دولار أمريكي إلى 3،168 دولار أمريكي بسبب ارتفاع أسعار البترول، ثم ارتفع إلى 3.390 دولاراً أمريكياً عام 1979 . وقد شهدت هذه الفترة توسعاً كبيراً في الصناعات وقطاعات التعمير مع فائض في احتياطيات العملات الأجنبية. ومع ذلك، فهناك جوانب ضعف هيكلية في اقتصاد ترينداد وتوباغو خلال فترة مابعد الاستقلال شملت اعتماد الاقتصاد على البترول كمصدر وحيد، والاعتماد الكبير على الواردات، وعدم التنوع في الانتاج والتصدير، ومستويات عالية للرواتب والأجور في القطاعات العامة. وحينما انخفضت أسعار البترول في عام 1982 مع الزيادة في قيمة الواردات، بلغ العجز في الموازنة العمومية الجارية 2095.8 مليون

دولار كما زاد الدين العام في الفترة 1981-1983 بنسبة 46% وبلغت نسبة خدمة الديون الخارجية 2.4% وبذلك، لم يعد هناك خيار أمام ترينداد وتوباغو بحلول عام 1988 سوى الدخول في اتفاقيتي قرض مع صندوق النقد الدولي والتي كان أحد شروطها إصلاح القطاع العام. وبذلك يمكن القول بأن الإذعان لشروط مؤسسات الإقراض هو المسؤول عن تطبيق بعض مبادئ الإدارة العامة الجديدة.

4-**أما بربادوس،** على خلاف جيرانها من دول الكاريبي، فقد حققت نمواً مطرداً في الناتج الإجمالي المحلي. وبالرغم من انخفاض النمو الفعلي خلال الفترة 1973-1994 إلا أن ذلك لم يكن بالقدر الذي حدث في الدول الأخرى. وهناك ، بلا شك، عدد من العوامل وراء هذه البيئة الاقتصادية المستقرة في بربادوس.

على انه ما من شك في أن مركز بربادوس كمنتج سياحي هام قد ساعد كثيراً في المحافظة على البيئة الاقتصادية المستقرة. ولذلك، فليس من المستغرب أن يتم تطبيق كثير من مبادئ الإدارة العامة الجديدة بنجاح في هذا البلد.

الخلاصة:

اتضحت الكيفية التي تفاعلت بها العولمة، وبخاصة فرض شروط التعديلات الهيكلية، مع السياسة الداخلية ونتجت عنها تجارب متباينة مع الإدارة العامة الجديدة في دول جمايكا، وترينداد وتوباغو، وغيانا، وبربادوس.

فقد كانت العولمة وإجراءات التعديلات الهيكلية الدافع الرئيسي للتحول من الطرق التقليدية للإدارة العامة إلى الإدارة العامة الجديدة. على أنه أصبح واضحاً أن كل دولة اختلفت عن الأخرى من حيث مدى ماتم تبنيه من مبادئ الإدارة العامة الجديدة. ففيما تبنت كل من جمايكا وبربادوس خمسة مبادئ أساسية للإدارة العامة الجديدة، طبقت ترينداد وتوباغو بعض نظم النموذج الجديد بينما لم تحاول

غيانـا إدخـال إصـلاحات تُذكر. فالـدرس الأهم المستفاد هـو أن مبـادرات السياسـة الناشـئة عن عوامل خارجيـة دائمـاً مـا تتعرض إلـى التعديل والتنقيح عن طريـق النظام السياسي الداخلي وبالتالي تخفيف، وأحيانـاً إبطـال تـأثير قـوى مثل العولمـة ونشر السياسة.

9-1-4- التجربة الماليزية

خلفية التجربة :

1- تبدو السخرية من القطـاع العـام ظـاهرة متفشـية فـي أنحـاء العـالم ، حيث يجري عـادة تصـوير هذا القطـاع باعتبـاره كيانـاً بيرواقطياً يستعصـي علـى التغيير . لذلك ، توجه حكومات العديد من الدول ، مثل ماليزيا، جهداً وافراً لرفع مستوى فعالية القطاع العام وكفاءته، عن طريـق اعتمـاد استراتيجيات تنمية الموارد البشرية في ماليزيا كأحد العناصر الحاسمة التي سوف يتحـدد مدى تفوقها في المنافسة على المدى الطويل .

2- ترتكز تجربـة ماليزيـا فـي تعزيـز التـدريب فـي القطـاع العـام عن طريـق المعهد الـوطني لـلإدارة العامـة إنتـان INTAN ، وتبـرز كيـف قـام المعهـد بتكييف دوره مع الاحتياجات المتغيرة للخدمة المدنية في ماليزيـا . وترصـد

تاريخ التدريب في القطاع العام بماليزيا ، باستخدام "إنتان" كتجربة ، وتحدد العوامل التي أسهمت في قيام "إنتان" بدور المؤسسة التدريبية الأولى ، وتلقي الضوء على بعض مجالات القوة الرئيسية ، وتنتهي بعرض القضايا والتحديات الرئيسية التي يواجهها المعهد في المستقبل كمحرك للتنمية الإدارية .

فلسفة التدريب :

3- لم يعد هناك من يجادل في كون التدريب والتنمية يسهمان في تطوير الأداء . وفي حالة ماليزيا ، يعتبر التدريب أداة حيوية قادرة على تحسين الأداء لمديري المشروعات العامة .

والافتراض الأساسي الذي تقوم عليه هذه الفلسفة أن النظام الإداري القائم على التدريب ستكون لديه القدرة على تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية ، التي تؤدي بدورها إلى تحسين نوعية حياة المواطن . ويتمثل الهدف هنا في تزويد الموظفين العموميين بالمعرفة والمهارة اللازمتين لتمكينهم من أداء وظائفهم على خير وجه في إطار الدور المتغير للإدارة العامة . فالتعقد المستمر في مهام الحكومات، يتطلب تواجد موظفين عموميين ذوي مقدرة على استخدام المعرفة والمبتدعات العلمية والفنية ، وتوظيف منهاج تحليلي أعمق للمهام ، ومزج المعرفة المتخصصة بالمعرفة العامة ، ومن ثم فإنه يتعين على التدريب أن يسعى إلى رفع مستوى قدرة الموظفين العموميين على فهم الإدارة الحديثة ، واستخدام الأدوات والمناهج والأساليب الإدارية لحل المشكلات في بيئة العمل . يتطلب هذا فهماً أفضل للبيئة ، وبهذه الطريقة يقوى شعور الموظفين العموميين بالالتزام تجاه مهمة التنمية الوطنية مما يمكنهم من أداء دور أكثر فاعلية في إدارة التغيير .

إن التدريب على وجه الإجمال عنصر حاسم في تنمية الموارد البشرية . ولهذا ، فإن من المهم وضع استراتيجية للتدريب تنطوي على تدريب وإعادة تدريب على نحو مخطط ومستمر في نقاط متعددة في المسيرة المهنية للموظف العمومي .

الدور المتغير للإدارة العامة :

4- لقد تطور دور الإدارة العامة في شتى أنحاء العالم على مدى العقود القليلة الماضية ، ويتضح هذا بجلاء في دول نامية مثل ماليزيا ، التي لا تتوقف فيها مطالب المواطن من الحكومة ، في حين أن الموارد محدودة أو صعبة المنال . ولقد تعرض التوجه التقليدي للإدارة العامة من حفظ القانون والنظام إلى التغيير بفعل التحولات في الأولويات السياسية ، والحقائق الاقتصادية والاجتماعية الجديدة ، وتعقد طبيعة المهام الحكومية . ويتعين على نظم الإدارة العامة من أجل الوفاء بهذه المتطلبات أن تكون لديها القدرة على صياغة السياسات وصنع القرارات وتعبئة الموارد وتخطيط برامج التنمية وتنفيذها واكتساب خبرة التقويم . وبالإضافة إلى هذا ، يتعين عليها أن تضمن ثقة القيادة السياسة وتعمل في توافق من أجل التغلب على المشكلات الضاغطة على النسيج الاجتماعي والاقتصادي للمجتمع ، مثل الإسكان والبطالة وتلوث البيئة والفقر في الريف .

ويأتي على رأس القدرات التي ينتظر من نظم الإدارة العامة اكتسابها البصيرة الواجبة لتحديد التحسينات التكنولوجية وإدارتها وتحقيق الربح من ورائها ، وفي الوقت ذاته تحجيم تأثيرها السلبي إلى أدنى حد. فالإدارة العامة ، على وجه الإجمال ، يجب عليها أن تيسر دور الأفراد والمؤسسات في الحكومة وتعززه .

5- إذا كان هناك الكثير الذي ينتظر من نظم الإدارة العامة القيام به فيما يتعلق بتطوير أدوارها، فإن المنتظر منها أيضاً أن تؤدي دوراً في قضايا بعينها محل الاهتمام العام ، مثل المساءلة العامة ، وحيادية الخدمة المدنية والحكومة المفتوحة ، والمشاركة الشعبية . فالمجتمع ينتظر من أجهزة الإدارة العامة أن تقف بقوة وتدافع بحمية عن المبادئ التي تتضمنها هذه القضايا ، مع الدعوة إلى تعزيز الكفاءة ورفع الإنتاجية ، وخصخصة الخدمات التي كان ينهض بها القطاع الحكومي من قبل لتقليل النفقات العامة ، وتشحيع المشروعات الخاصة .

ومع ذلك ، فإن هناك قضايا أخرى تحد من كفاءة أجهزة الإدارة العامة نفسها ، تتعلق بالإشراف الحكومي ، وتضخم عدد الموظفين في الخدمة المدنية ، وانخفاض الروح المعنوية وأداء الموظفين العموميين .

والتدريب في الإدارة العامة يجب أن يستجيب لهذه التغييرات ، وأن ييسر تكيف الموظفين العموميين مع أدوارهم الجديدة بأقل الأضرار .

6- تطرح ماليزيا نموذجاً متميزاً لبلد سعى إلى التنمية الاقتصادية ونجح في تحقيقها ، وأبدى استعداداً لمواءمة أوضاع الخدمة المدنية وفقاً لهذه الأهداف القومية . ولقد كان إصلاح القطاع العام أحد جوانب مهام الحكومة منذ الستينيات . وكان(تون عبد الرزاق) ، رئيس الوزراء وقتذاك ، وهو الدافع الرئيسي وراء الإصلاح ، حيث ألقى بثقله لإعادة الهيكلة الريفية ، كما ينبغي أن ينسب الفضل نفسه لرئيس الوزراء الحالي (د.مهاتير محمد) الذي يبذل جهداً دائباً لتوجيه البلاد نحو التصنيع .

7- وقد تمحور اتجاه الدفع الرئيسي لإصلاحات (الدكتور /مهاتير) في الثمانينيات حول ضرورة تحسين نوعية إدارة القطاع الحكومي ونقل

مسؤولية التنمية الاقتصادية إلى القطاع الخاص ليكون بمثابة "محرك النمو" . واتخذت الحكومة عدة إجراءات لتحسين نوعية الخدمة التي تقدمها إدارات القطاع الحكومي ، مثل الخدمات المكتبية ، وقامت بتغيير النظم والإجراءات القائمة ، واستخدمت الأجهزة المكتبية الآلية وتكنولوجية المعلومات ، وعززت قدرة الإدارة الإقليمية . ونظراً لإدراك الحكومة أهمية القيم والأخلاق في تقديم خدمة رفيعة المستوى ، فقد بدأت في تنفيذ عدة برامج لغرس القيم المطلوبة مثل الأمانة والانضباط والاستقامة والإخلاص وتحمل المسؤولية والجدارة بالثقة في نفوس الموظفين العموميين . وعلاوة على ذلك ، فإنها، ومن أجل تشجيع إسهام القطاع الخاص ومشاركته في التنمية القومية قامت بتعديلات هيكلية هامة في الثمانينات في إطار ما أطلق عليه سياسة الخصخصة ومفهوم ماليزيا المؤسسة Malaysia Incorporated واعتبر القطاع العام والقطاع الخاص شريكين في التنمية ، يقوم أولهما بتيسير دور الأخير ويمثل هذا التغيير في دور القطاع العام في التنمية تعبيراً عن تحول في نمط علاقات العمل بينهما .

8- كان المبدأ التوجيهي للإصلاحات الإدارية في التسعينات هو فلسفة الجودة . ومن بين الأمثلة على برامج تلك الإصلاحات : إطلاق حركة ثقافة العمل الممتاز ، ورؤية رئيس الوزراء لعام 2020 ، وإصدار العديد من منشورات الضوابط والأدلة للإصلاحات الإدارية واستمرار تعزيز تكنولوجيا المعلومات لتحسين المعلومات والخدمات .

9- لقد تغير محور تركيز جهود الإصلاح الإداري عبر السنين بما يتفق مع البيئة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتغيرة ، وأدت سرعة استجابة

الإدارة العامة للمتغيرات إلى تنفيذ إصلاحات إدارية ساعدت الحكومة على أن تتحلى بالمرونة الواقعية في سياستها وبرامجها . وقد نال نجاح هذه البرامج شهادة دولية في تقرير القدرة التنافسية العالمية لعام 1994 الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي والمعهد الدولي للإدارة ، حيث احتلت ماليزيا المركز السابع عشر فيما يتعلق بالقدرة التنافسية عالمياً ، وكان من بين العوامل التي أخذت في الاعتبار في التقويم ، كفاءة الحكومة وفعاليتها .

إحداث المعهد الوطني للإدارة العامة (INTAN) :

10- أدى استمرار الاستياء من تواضع قدرات الإدارة على تسيير البرامج الموجهة للتنمية في فترة ما بعد الاستقلال ، إلى الاستعانة باثنين من الخبراء الأمريكيين في الإدارة العامة هما (جون د. مونتجومري ، وميلتون إسمان) لدراسة واقتراح الإصلاحات الهيكلية في الخدمة العامة .

وكانت ثمرة جهودهما تقرير (مونتجومري/ إسمان) الذي انتهت توصياته إلى إقامة وحدة لإدارة التنمية تابعة لمكتب رئيس الوزراء تكون مهمتها الإشراف على جهود الإصلاح الرئيسية .

وفي 1967 ، قامت وحدة إدارة التنمية ومركز تدريب الأفراد بإجراء دراسة مسحية لتحديد احتياجات التدريب في الإدارة البيروقراطية الماليزية .

11- مهدت موافقة مجلس الوزراء على تقرير " التدريب من أجل التنمية في غرب ماليزيا " إلى إحداث معهد "إنتان" في عام 1972 . وقد تلقى المعهد دعماً غير محدود منذ نشأته الأولى نتيجة إدراك القيادة السياسية لأهمية التدريب لبرامج الإصلاح الإداري . وقد مثل هذا الدعم ، أيضاً، إقراراً من البيئة المحيطة بأهميته في هذا المجال ، الأمر الذي يسر له إقامة روابط مع المؤسسات الهامة ، مما أسهم في دعم حيويته (ملحق 1) .

سياسة التدريب :

12- في عام 1970 ، أوضحت الحكومة تعاظم اهتمامها بالتدريب في القطاع العام بإصدارها المنشور رقم 1970/1 الذي حددت فيه ، للمرة الأولى ، سياسة التدريب ، تلك السياسة التي أقرت الالتزام بالتدريب ودعمه على أعلى المستويات السياسية بصفته نشاطاً له الأولوية في القطاع العام .

وقد بينت تلك السياسة بوضوح أن التدريب ينبغي ألا يقتصر على مفهوم التدريب في موقع العمل ، ودافعت عن أهميته مع التغيرات التكنولوجية السريعة والدور المتزايد للحكومة في عملية التنمية ، حيث الحاجة الماسة للتدريب النظامي للموظفين المدنيين في مراحل مسارهم المهني المختلفة ، لتزويدهم بالمهارات والمعرفة الضرورية التي تمكنهم من الاستجابة بفاعلية للدور المتغير للإدارة العامة .

13- وتوضح سياسة التدريب بجلاء المسؤولية التنظيمية للتدريب (ملحق 2) ، حيث تناط مسؤولية الرقابة العامة على نشاط التدريب في اللجنة الوزارية للتدريب ، و يضطلع مجلس الوزراء بمسؤولية صياغة التدريب ، ويفوض إلى الإدارة المركزية لشؤون العاملين في توجيه عمليات التدريب في الخدمة الحكومية ، وتنسيقها ، والرقابة عليها ، وتقديم النصح للوزارات والإدارات فيما يختص بالتخطيط والمتابعة وأنشطتها التدريبية .

14- تضطلع بمسؤولية التخطيط والإشراف والتقويم للتدريب في القطاع العام ، شعبة التدريب والتنمية الوظيفية بالإدارة المركزية لشؤون العاملين ، ويختص معهد "إنتان" بالمسؤولية عن تنظيم برامج التدريب داخل الإدارة المركزية ، وذلك في تعاون وثيق مع شعبة التدريب والتنمية الوظيفية .

15- فيما يتعلق بمهمة تسهيل التدريب ، تضمن السياسة التزام الحكومة بالتدريب ودعمها له وتوفيرها الموارد اللازمة للقيام به ، وتربط هذه السياسة ما بين التنمية الوظيفية و التدريب، حيث يتم تقويم المتدربين للاختيار بينهم ، وذلك أثناء عملية التدريب ، حيث يستلزم الأمر اجتياز التدريب من أجل الترقية والخدمة من جانب والتدريب من جانب آخر على ترسيخ مصداقية معهد "إنتان" في محيط القطاع العام والحكومي . وقد عزز ذلك الوعي والدافعية لدى الموظفين المدنيين فيما يتعلق بأهمية التدريب لمسارهم المهني .

16- من الناحية التنظيمية ، فإن سياسة التدريب تدعم (استقلالية) الوضع التنظيمي لمعهد "إنتان" في نطاق الوكالة المركزية لشؤون العاملين ، فيما يتعلق بالاحتفاظ بميزانيته وإدارتها، بالإضافة إلى وضع المخطط التدريبي الخاص به ، بمساعدة مجلس استشاري (ملحق3) يقدم النصح والإرشاد في التدريب للخدمة الحكومية . ويساهم المجلس الاستشاري، الذي يتكون من كبار المسؤولين بالإدارات المركزية التنفيذية والجامعة والقطاع الخاص ، في مساعدة معهد "إنتان" على مواصلة تحديد متطلبات التدريب ، ومراجعتها ، وتفهم الاحتياجات التدريبية للموظفين العموميين . ويشكل أعضاء هذا المجلس، أيضاً شبكة من العلاقات الشخصية لحشد التأييد لاحتياجات المعهد .

- ديناميكيات تعبئة المساندة و الدعم :

17- وباعتبار المعهد مؤسسة ذات أهمية قومية تقع في قلب السلطة ذاتها ، أي في داخل مصلحة الخدمة الحكومية (المعروفة رسمياً باسم الوكالة المركزية لشؤون العاملين)، وهي أحد مكونات مكتب رئيس الوزراء ، فإن المدير

العام للمعهد مسؤول أمام المدير العام لمصلحة الخدمة الحكومية ، وله علاقات رسمية وغير رسمية وثيقة معه ، ومع أمين عام الحكومة ، وهو ما يضمن أن يكون كبار صناع القرار على دراية تامة بأنشطة المعهد .

18- لقد كان للموقع الحساس للمعهد داخل مصلحة الخدمة الحكومية فائدة جمة فيما يتعلق بتشكيل هيئة العاملين به ، والتنمية المهنية لطاقمه الأكاديمي لهيئة التدريس به ، كما كان للتعاون الوثيق بين المعهد وشعبة التدريب والتنمية الوظيفية أثر كبير في دفع التنمية المهنية لباقي العاملين به .

19- فيما يتعلق بالالتزام السياسي وتوفير الموارد والسياسات الملائمة ، فقد قدمت حكومة ماليزيا دعماً كبيراً لعمل المعهد . ومن الأمثلة البارزة لهذا الدعم الاهتمام بالتعيينات الرئيسية ، وحلقات الاتصال في التنمية الوظيفية ، واستقلالية أداء الأنشطة .

20- عند اختيار مدير معهد "إنتان" يؤخذ في الاعتبار خبرته ومدى قدرته على مخاطبة الرأي العام ، وإنجازاته البحثية ، وهو مسؤول أمام المدير العام لمصلحة الخدمة الحكومية ، وثمة قناة اتصال مفتوحة بينه وبين أمين عام الحكومة . ويستمر المدير ، وكذلك المسؤولون الآخرون، في مناصبهم لفترة خمس سنوات ، بما يوفر عنصر القيادة المستقرة اللازمة لتحقيق الكفاءة والإيجابية لدور المعهد . وتتعزز استقلالية المعهد عن طريق الصلات الرسمية وغير الرسمية التي يحتفظ بها مديره مع الشخصيات الرئيسية في الأجهزة الإدارية الحكومية .

استراتيجية التدريب :

21- كانت نقطة الضعف الرئيسية في مركز تدريب العاملين ، وهو الجهاز الذي حل محله معهد "إنتان" ، عزلته النسبية عن الذين يتلقون خدماته ،

وعن الوسط المحيط بـه . وكـان السبب الرئيسـي لهذا هـو دوره المحـدود والمتواضـع فـي تقـديم تـدريب نظـري قـائم علـى المحاضـرات ولا يتعـدى مفاهيم الإدارة التقليدية .

ولما كان الدور المتصور لمعهد "إنتان" في تقرير التدريب ذا طبيعة تنموية ، فقد كان من المخطط أن يحقق عدداً من الأهداف ، من بينها :

أ- تعزيز السلوك الابتكاري وترجمة المثل التقدمية إلى واقع .

ب- أن يكون قناة تصل عن طريقها ثمار السياسات والبرامج الحكومية إلى المستفيدين منها .

22- أن مقاصد معهد "إنتان" ، وهيكله التنظيمي ، ومحتويات دوراته التدريبية ، واستراتيجيته للتدريب ، وأسلوبه ومنهاجيته ، ينبغي أن تتكامل وتركز على إنجاز هذه الأهداف . وترتيباً على ذلك ، فقد أوكلت إلى المعهد ثلاث وظائف رئيسية هي : التدريب والبحث والخدمات الاستشارية ، كما تمثلت مقاصده في :

أ- زيادة قدرة الأجهزة الإدارية على العمل فيما يتصل بتطوير السياسات والبرامج القومية وتنفيذها .

ب- تعزيز معرفة الموظفين المدنيين ومهاراتهم وفهمهم لعمليات تنفيذ وإدارة السياسات والبرامج العامة .

ج- بلورة فهم أكثر عمقاً للعلاقة المتبادلة بين الحكومة ، من جانب ، والبيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة من جانب آخر ، ولتأثير العمل الحكومي على النظام الاجتماعي والاقتصادي للدولة .

د- غرس الإحساس في نفوس الموظفين المدنيين بالأساليب والاتجاهات التقدمية ذات الأهمية الحيوية في قيامهم بدور القيادة باعتبارهم قوى التغيير الرئيسية في المجتمع الماليزي المتعدد الأعراق .

23- ومن أجل جعل هذه المقاصد قابلة للتطبيق العملي ، فقد تبنى معهد "إنتان" استراتيجية تتضمن عناصر ثلاثة هي : الاهتمام بالعميل ، وفرط الحساسية بالوسط المحيط ، وتكامل وظائف التدريب والبحث والخدمات الاستشارية (ملحق4) .

24- على الرغم من أن نظام الإدارة العامة يتألف من منظمات حكومية ووزارات وإدارات وأجهزة قانونية ، فإنه يجب أن يعمل في إطار نظام اجتماعي وثقافي واقتصادي وسياسي متكامل. وفي هذا السياق ، يهدف معهد "إنتان" إلى إقامة حلقات اتصال بين هذين النظامين ، لضمان أن يكون التدريب وثيق الصلة بالمشكلات الحقيقية التي تواجهها الهيئات الحكومية ، علاوة على كونه جزءاً أصيلاً من عملية التنمية القومية .

ويتحقق هذا الاتصال على مستوى التدريب عن طريق :

أ- دورات تدريبية ذات توجه عملي تستهدف إعلاء قدرة الموظفين على استخدام مناهج الإدارة وأدوات صنع القرار الحديثة .

ب- دورات تدريبية تركز على السياسات وتستهدف إثراء فهم الموظف المدني لبيئة السياسات والبرامج العامة ومحتواها وتأثيرها على النمو الاقتصادي والتكامل القومي .

25- تعمل الأنشطة البحيثة والاستشارية لمعهد "إنتان" على النفاذ إلى أعماق المشكلات ، واستناداً إلى تحليل النتائج السابقة ، يتم التوصية بإدخال مناهج وعمليات جديدة وفعالة للتسيير والإدارة من خلال التدريب . وفي الوقت ذاته ، تقوم وحدة البحوث والاستشارات بمساعدة الهيئات الحكومية المختلفة في وضع النظم والمناهج الإدارية ، كما تساهم في تحليل مشكلاتها الإدارية وحلها ، سواء بناء على طلب الهيئات المعينة أو باعتبار ذلك إضافة لما يقوم به المعهد من

أنشطة تدريبية وبحثية . واتفاقاً مع استراتيجية المعهد بإقامة صلات مؤسسية مع البيئة المحيطة ، وبالتحديد مع الهيئات المركزية والوزارات والإدارات التنفيذية والمؤسسات المحلية ، فإن تحديد كل مخطط دراسي يقوم على اعتبار برامجه ووسائله الخاصة .

- تنمية مجالات القوة الرئيسة :

26- هناك أبعاد متعددة لأنشطة المعهد ، نعرض منها تلك الأنشطة التي حقق فيها المعهد أداءً بالغ التميز ، وهي :

أ- تقويم احتياجات التدريب :

هناك لجنة استشارية للمعهد ،تضم كبار المسؤولين من الهيئات المركزية والتنفيذية والجامعات وشخصيات منتقاة من القطاع الخاص ، تتمثل مهمتها في تقديم النصح لمدير المعهد فيما يخص أنماط برامج التدريب التي يتعين تنفيذها ، وأهدافها ، ومحتويات مقرراتها . وإلى جانب ذلك ، فإن المدير هو أيضاً عضو في لجنة التحسينات الإدارية للخدمة المدنية التي يرأسها أمين عام الحكومة (ملحق5) وهو المحرك والمنسق الرئيسي لتنفيذ برامج التحسينات الإدارية في الخدمة المدنية . وتهدف المناقشات في هاتين اللجنتين إلى تبادل الأفكار وبناء التوافق في الرأي قبل تنفيذ البرامج . وهكذا ، فإنه بفضل مشاركة المعهد في عملية صياغة السياسة ، بات يمتلك القدرة على التكيف والاستجابة السريعة مع أهداف الحكومة واستراتيجياتها ، ومع التغير في هذه الأهداف والاستراتيجيات .
وعلى حين تتولى شعبة التدريب والتنمية الوظيفية تقويم احتياجات التدريب على المستوى الكلي ، فإن المعهد يؤدي دوراً نشطاً على المستوى الجزئي ، باستخدام أساليب تدريبية جديدة ، ومراجعة محتويات الدورات التدريبية في برامج بعينها .

وتمثل المزاوجة بين الأمرين عملية مستمرة تتعاون فيها اللجنتان ، على نحو رسمي وغير رسمي .

ب- تنوع منهجيات التدريب :

يتبع معهد "إنتان" مدخلاً تجريبياً إزاء موضوعات المحتوى وطرق التدريب ، وقد اقتضت البيئة المتغيرة والأولويات الوطنية إدخال مفاهيم وأدوات ومناهج جديدة للتعلم . وتشهد تجربة المعهد في التدريب العملي على انفتاحه على الأفكار الجديدة ، فقد تبين للمعهد أن التدريب النظري التقليدي القائم على المحاضرات محدود الجدوى بالمقارنة بغيره من المفاهيم والأدوات الحديثة .

وتمثلت استجابة المعهد لذلك في وضع خطة جديدة للتدريب تجمع ما بين المعرفة الأكاديمية النظرية والعمل التطبيقي الرسمي . وتتطلب هذه المنهجية اشتراك مجموعات العاملين المتدربين في العمل للوصول إلى إجابات عملية للقضايا المختلفة ، مع التطبيقات العملية لها .

وعلى الرغم من كون المحاضرات طريقة شائعة في التدريب ، فقد تم استخدام مناهج متعددة أخرى مثل المواقف الافتراضية وأداء الأدوار ودراسات الحالة والزيارات والمشروعات البحثية بالإضافة إلى مدخل الوحدات في التدريب ، والذي يسمح للمشتركين بالمرور بعدد من الوحدات المتصلة بقيامهم بمهامهم على مدى زمني طويل .

ج- تنمية قدرات طاقم العاملين :

تعاني ماليزيا ، مثلها في ذلك دول أخرى ، من نقص شديد في عدد المدربين المؤهلين ، وقد سعى معهد إنتان لحل هذه المشكلة بوضع خطة نظامية لتنمية قدرات العاملين به .

ويستمد المعهد طاقمه الأكاديمي من دوائر الخدمة المدنية ومن الدوائر المهنية الأخرى كالمحاسبة والهندسة والزراعة ، وغيرها .

ولا ينظر المعهد إلى الخدمة الإدارية وحدها باعتبارها مؤهلاً كافياً للمدرب ، وإنما يهتم باعتبارات أخرى ، مثل القدرة على إجراء الأبحاث التطبيقية والخبرة العملية في العمل الحكومي ، والشهادات بعد الجامعية . ويبلغ عدد الأعضاء الأكاديميين للمعهد 184 عضواً . وقد نجح المعهد إلى حد كبير في الاحتفاظ بأعضائه المؤهلين بسبب سياسة تنمية قدرات طاقم العاملين التي توفر فرصاً أوسع للتعلم المستمر .

د- خدمات البحوث والنشر والمكتبة :

يخصص 30% من وقت العمل في المعهد في الوقت الحالي للعمل البحثي ، بينما تخصص النسبة المتبقية لإجراء مشروعات التدريب . ووفقاً لهذا الترتيب ، يثري المعهد خبرته العملية ويستطيع في الوقت ذاته أن يستخدمها في عمل المشروعات ودراسات الحالة . ويوجه العمل البحثي لإلقاء أضواء كاشفة على مشكلات الإدارة العامة ، وعلى تقويم التدريب وتحديد مدى تأثير برامجه ، وتأتي الخدمات الاستشارية لتكمل البحوث والتدريب ، وذلك بناء على طلب العملاء .

هـ-تقويم الأداء :

يمثل تقويم الأداء والتأثير لبرامج التدريب أحد الجوانب الرئيسية في عمل المعهد ، حيث يهتم باستمرار بتقويم ما يؤدي إليه الجهد التدريبي من تحسين وتطوير قدرة الموظفين المدنيين على النهوض بمهام وظائفهم ورفع معنوياتهم وتعزيز دوافعهم والاتجاهات المتقدمة فيما بينهم. ويساعد التقويم الدقيق لبرامج المعهد ومناهجه ومداخله على ضمان مساندة جمهور المتدربين

لـه ، وفـي تغيير البـرامج بمـا يلبـي احتياجـاتهم . و فـي إطـار عمليـة التقـويم بالمعهد ، و رغم انه يقتصر حالياً على مداخل التدريب و مخرجاتـه المباشـرة ، إلا أنه يجري حالياً التخطيط لوضع عمليات موضع التطبيق .

- تكوين الشبكات Networking

يواصـل معهـد " إنتـان " إقامـة حلقـات اتصـال مـع المؤسسـات المحليـة و الدولية من خلال الـدورات التدريبيـة المشـتركة و المؤتمرات و بـرامج الإلحـاق و تطـوير دراسـات الحالـة ، لـدعم التعـاون وتعظـيم اسـتخدام المـوارد و تهيئـة منـاخ للتعليم المستمر .

و لـدعم التعـاون فيمـا بـين بلـدان الجنـوب ، يـوفر المعهـد مجموعـة مـن الدورات التدريبية التي يسمح فيها بمشاركة المتـدربين الأجانـب فـي إطـار برنـامج التعاون الفنـي الماليزي (MTCP) . و من خـلال هذا البرنـامج ، الذي بـدأ العمـل بـه في عام 1981 ، تمكن المعهد من تبادل الخبـرات و المـوارد والمهـارات الفنيـة مـع دول نامية أخرى . و منذ نشأة المعهد فـي عـام 1981 قـام بتـدريب 1146 مـن الموظفين المدنيين من 74 دولـة نامية ، تمتد من المحيط الهادي و آسيا إلـى الشرق الأوسط و إفريقيـا . وتـزود الـدورات التـي تعقد فـي إطـار برنـامج التعـاون الفنـي المتدربين الأجانب بفرصة لتبادل المعرفة والنماذج التدريبية التي يمكن تنفيذها في بلادهم .

و أقام المعهد ايضاً حلقات اتصال مع عدد مـن المنظمـات الدوليـة البـارزة من جميع أنحـاء العالم، مثل البنك الدولـي ، و البرنـامج الإنمـائي للأمـم المتحـدة ، و

أمانـة الكومنولـث ، ووكالـة التعـاون الـدولي اليابانيـة ، و الاتحـاد الأوربـي (عـن طريق مركز التدريب الإداري بين الاتحـاد الأوربـي و رابطـة) . ولـم تـدعم هذه الصلات المكانة الدولية لمعهد إنتان و تعزز مصداقيته فحسب ، بل أنهـا أسـهمت ايضـاً فـي تعزيـز التعـاون الوثيق فيمـا بينـه و بين المنظمـات الدوليـة و المجـالات الأكاديمية .

معهد " إنتان " : القضايا و التحديات الرئيسية :

27- تواجه ماليزيا في الوقت الحالي ضغوطاً كبيرة من أجل التغيير ، و يقال عادة أن الشيء الثابت الوحيد في هذا العالم المضطرب هو التغيير ذاتـه . و مع ذلك فـإن " التغيير " فـي حد ذاتـه ليس هو القضية ، لكن القضية هي إدارة التغيير ، ومن ثم فإن برامج التدريب و التطوير تتطلب أن تكون معبرة عن تلك التغييرات ، بـل و أن تتقدمها بتهيئتهـا لاحتياجـات التنميـة فـي الـبلاد، و فـي سـعي المعهد لأن يسبق التغيرات و يتوقعها و يسهم في تنمية خدمـة حكومية علـى ارفـع مستوى فـي ماليزيـا ،فـإن القضـايا و التحـديات الآتيـة تعـد الأهـم بالنسـبة لـه فـي المستقبل .

أ- تحقيق حرفية التدريب .

ب- التوازن بين التدريب العام و التدريب المتعمق .

جـ- توسيع نطاق التدريب للقطاع الحكومي .

د- التدريب التحويلي و التعلم المستمر بين الموظفين العموميين .

هـ- استمرار ثورة تحسين الجودة و الإنتاجية .

و – تنفيذ معايير الأيزو 9000 .

سوف تحدد القدرة على مواجهة هذه التحديات مدى فاعلية معهد " إنتان " باعتباره معهداً للتدريب لقطاع العام في بلد سريع النمو ، و في هذا الخصـوص ،

بدأ المعهد بالفعل في وضع الأسس اللازمة لاكتسابه القدرة على مواجهة هذه التحديات :

تحقيق حرفية التدريب :

إن إحدى السمات الأساسية لمنظمة ما تضطلع بمهمة التعليم هي انفتاحها على البيئة الخارجية ، و بهذه الكيفية يتعين على معهد التدريب أن يسعى جاهداً للوفاء بالمتطلبات الداخلية و أن يكتسب في الوقت ذاته اعترافاً دولياً به ، ومن بين طرق اكتساب هذا الاعتراف تعزيز حرفية المدربين . ولتحقيق هذا الغرض يعمل المعهد على طرح فكرة إصدار شهادات أكاديمية وطنية للمدربين . وقد مهد إنشاء اللجنة الاستشارية الوطنية للتدريب و تنمية الموارد البشرية الطريق أمام مواجهة هذا التحدي . غير انه يتعين على المعهد ، أن يضع معايير خاصة بناتج عملية التدريب إلى جانب الاهتمام بوضع المدربين . كما انه بحاجة أيضا إلى النظر في الشروط الأساسية و مؤهلات القبول للمتدربين ونظم منح الشهادات و التقويم من اجل تسهيل الاعتراف الدولي بالمعهد و دوراته التدريبية .

التوازن بين التدريب العام و التدريب المتعمق :

يواجه المعهد الذي يضطلع بمهمة التدريب للقطاع الحكومي ، كمعهد " إنتان " تحدياً رئيسياً يتمثل في تحقيق الوازن بين التدريب العام و التدريب المتعمق . ولكونه معهداً وطنياً للتدريب ، فإنه ليس بمقدوره أن يستغني كلية عن التدريب العام نظراً لأهميته ، على وجه الخصوص ، للوافدين الجدد و الموظفين الذين يعدون للترقي . و يتمتع التدريب المتعمق بميزة الاقتراب من الاحتياجات التدريبية ، و أنه أكثر تركيزاً على المتدرب و كلما تم هذا النوع من التدريب بطريقة لا مركزية كلما كان أفضل . و تتضمن عملية لا مركزية التدريب الاستيعاب الداخلي لثقافة التدريب . غير انه حتى يحين الوقت الذي تستطيع فيه

الإيرادات بنفسها أن تتولى مهمة التدريب المتعمق ، فإن معهد " إنتان " سوف يتعين عليه أن بواصل تلبية احتياجات القطاع الحكومي و العام بتحقيق التوازن بيتن التدريب العام و التدريب المتعمق . و يمثل هذا في حد اته تحدياً لمعهد ، لأن الخدمة المدنية بها 892 ألف موظفاً و لأن لكل إدارة من الإدارات داخل الخدمة المدنية احتياجاتها و متطلباتها الخاصة .

- توسيع نطاق التدريب للقطاع الحكومي :

يعتبر توسيع نطاق التدريب و إتاحة فرصة الحصول عليه في القطاع الحكومي تحدياً كبيراً للمعهد ، خاصة إذا وضعنا في الاعتبار أن هناك 24 وزارة و 146 إدارة حكومية ، يضمون 892 ألف موظفاً . و لمواجهة هذا التحدي فقد وضع معهد " إنتان " مجموعة من برامج التدريب و جعلها في متناول جميع الإدارات و الوزارات ، و لتيسير استخدام هذه البرامج ، تعقد دورات خاصة للمدربين في الإدارات الحكومية لكي يضطلعوا بمسؤولية تدريب الأفراد في إدارتهم . و يقيم معهد " إنتان " تحالفات استراتيجية ، و يدخل في علاقات تعاون مع معاهد التدريب و مؤسسات التعليم العام الأخرى ، من أجل مباشرة هذا النوع من التدريب ، بالوكالة ، على نحو فعال . و يأمل المعهد بالتعاون مع هذه المعاهد بأن يؤدي تكثيف تنمية الموارد البشرية في ماليزيا إلى جعل الأهداف الواردة في رؤية عام 2020 قابلة للتحقيق .

التدريب التحويلي و التعلم المستمر بين الموظفين العموميين :

تحتاج مؤسسات التدريب إلى تصميم برامج لاستكشاف القدرات الكامنة لدى العاملين من أجل أن تلحق بالتطورات النشطة في الوسط المحيط بها . و مع الانفجار التكنولوجي و المعلوماتي ، تجد تلك المؤسسات نفسها في حاجة أيضا

إلـى التحلـي بقـدرة إبداعيـة تسـمح لهـا بمواصـلة تهيئـة فـرص الـتعلم و إدراك المهارات و المعارف الجديدة .

و لا يستدعي الإبداع في هذا المجال مجرد تطوير منهاج جديدة ، بل يدعو أيضا إلى إعادة النظر في المنظمات و المراكز التدريبية ، القائمة و الموارد المتاحة لها ، و تعظيم الاستفادة منها .

و من أجل تحقيق هذه الغاية ، يقدم معهد " إنتان " برامج متطورة للتدريب ، علاوة على إقامة مراكز تدريبية جديدة ، و توفير فرص التعلم المستمر للموظفين المدنيين ، وفي هذا السبيل يقوم المعهد بما يلي :

- وضع برامج بالمشاركة مع الجامعات المحلية لتمكين موظفي الحكومة من الحصول على درجات الماجستير و الدكتوراه ، سواء كان ذلك بالدراسة لبعض الوقت أو بالتفرغ طول الوقت .

- إنشاء مركز لنظم و تكنولوجيا المعلومات و الإدارة لإفساح المجال أمام الموظفين المدنين لتلقي التدريب على الحاسبات الالكترونية و نظم المعلومات المرتبطة بالإدارة .

- الاشتراك مع إدارات حكومية بعينها في تقديم الخدمات الاستشارية في إطار برامج التعلم من خلال التدريب العملي .

- استمرار ثورة تحسين الجودة و الإنتاجية :

يتعين على منظمات القطاع العام أن تسعى جاهدة لتحقيق اعلى مستوى من الكفاءة حتى يمكن للدولة أن ترتقي إلى مصاف الدول المتقدمة بحلول عام 2020 ، و من ثم يلزم مواصلة برامج الجودة الإنتاجية على نحو مستديم . و يتطلب ذلك من مديري الإدارات الحكومية و القطاع العام مجاراة التطورات

داخل البلاد و خارجها ، و أن يكونوا في حالة يقظة على الدوام لاجراءات تحسين الجودة و أن يتخلصوا من أساليب العمل التي لا جدوى منها حتى تظل الوحدات التي يمثلونها مفيدة و مطلوبة .

و بمقدور معهد " إنتان " من ناحيته ، أن يواجه هذا التحدي باجراء مراجعة مستمرة لمحتويات برامجه التدريبية و مواصلة النشاط البحثي و التعاون مع معاهد التدريب الأخرى .

- تنفيذ معايير الأيزو 9000

من بين المبادرات الجديدة و الجريئة التي تنتهجها الحكومة الماليزية ، تنفيذ سلسلة معايير الايزو 9000 في مختلف جونب القطاع الحكومي و العام قبل عام 2000 .

و تمشياً مع ذلك ، قرر معهد " إنتان " السعي للحصول على شهادة الايزو في فبراير عام 1995 و ذلك لكونه معهداً رئيسياً للتدريب ، لا يتولى فحسب تدريب الماليزيين ، بل و يدرب ايضاً مشاركين من دول أخرى في بيئة تنافسية ، فمن الضروري أن يضم ثبات مستوى جودة التدريب الذي يقدمه و ليس هناك من وسيلة لضمان ثبات المستوى افضل من اقرار معايير الايزو من اجل تنفيذ نظام للجودة بطريقة نظامية و التقويم المستمر لهذا النظام (ملحق 6) .

لقد كانت هناك ثلاثة مجالات رئيسية ركز المعهد اهتمامه عليها و هو يتقدم بطلب الحصول على شهادة الايزو و هي :

أ- تفهم وثائق الايزو 9000 وتحديد معايير الشهادة الانسب للمعهد ، و يتضمن هذا المجال العمليات التي بحاجة لشهادة ، و نظراً لأن المعهد يضع دورات تدريبية تقوم على تلبية احتياجات عميل بعينه ، لذا فإنه طلب منح الشهادة وفقاً لنظام إم إس ايزو 9001 .

ب- جانب التوثيق ، حيث يشار إلى العناصر العشرين المتضمنة في الايزو 9000 ، على أنها خطوط إرشادية قياسية لتوثيق العمليات الأساسية ، و قد قام المعهد بوصف يفسر تلك العناصر العشرين و تحديد مدى قابليتها للتطبيق على انشطته تمهيداً لتوثيقها و علاوة على ذلك فقد اجرى المعهد تحليلاً لكل النماذج المستخدمة و قام بتصميم نماذج جديدة لاستخدامها عند الاقتضاء لضمان الامتثال لمعايير نظام الجودة .

جـ- جانب التنفيذ ، و لضمان سلاسة التنفيذ ، تم تحديد الأفراد و المجموعات الذين ينهضون ببرنامج الايزو ، مع الاستعانة باستشاري لتقديم يد العون و الارشاد في عملية التنفيذ .

و تتيح خبرة " إنتان " في تنفيذ نظام إم إس ايزو 9001 ، على مدى اربعة عشرة شهراً ، دروساً قيمة يمكن للآخرين الاعتماد عليها ، و استناداً إلى هذه الخبرة فإن المعهد يوصي بما يلي :

1- أن تسعى المنظمة للحصول على وثيقة تسجيل الايزو لتحسين فعاليتها و كفاءتها و ليس لمجرد اقتناء شهادة ، فاذا لم تكن المنظمة مقتنعة بالسبب المنطقي للتسجيل ، فسوف تكون هناك مقاومة من داخلها تجعل التنفيذ والامتثال لمعايير الايزو عملية صعبة التحقيق .

2-أن الالتزام بهذه العملية على المستويين الأعلى والأوسط يمثل عاملا حاسما في نجاح التنفيذ ، وينبغي أن لا يقتصر الالتزام على إتاحة الموارد بل ينبغي أن يتعدى ذلك إلى توفير الوقت والمشاركة في عملية التنفيذ الفعلية .

3-ينبغي اختيار الاستراتيجية المناسبة للتنفيذ قبل تحديد نطاق التسجيل ، الذي يتعين أن يتضمن الأنشطة الأساسية للمنظمة .

4-نظرا لأن تنفيذ نظام الايزو 9000 مرهق و مستهلك للوقت ، لذلك ينبغي أن يكون المدير التنفيذي و كبار رجال الإدارة قادرين على إدارة التغيير ، و ذلك بتهدئة مخاوف العاملين و تصحيح مفاهيمهم الخاطئة ، و إلا فقد يصعب كسب تفهم العاملين و تعاونهم و ما يستتبعه ذلك من عدم مشاركة الجميع في تنفيذ المشروع .

5- يجب أن يكون هناك تكامل و اتصال مع الذين يسهمون في تصميم منتج أو خدمة من الخارج ، و تحقيق المزيد من التكامل بين الهياكل و الإجراءات و العمليات و الموارد و المسؤوليات الإدارية .

6- ينبغي أن تتروى المنظمات في تطبيق نموذج تأكيد الجودة و إلا تندفع في العمل به دون أن يفهم الناس طبيعته .

7- ينبغي تحديد و مطابقة كل السجلات المطلوبة في إطار نظام الجودة و تعيين موضعها لضمان سهولة الوصول إليها .

8- يمكن إجراء التحليل الخاص ببيان الفجوات و نواحي النقص بالمنظمة ، و العمل على تعديل الإجراءات القائمة لضمان ملاءمتها لمتطلبات نظام الجودة الوارد بالتفصيل في نظام إم إس أيزو 9000 ، و ذلك بدلاً من القيام بإعادة تصميم غير ضرورية للنظام بأكمله ، ومن المرجح أن تكون هناك إجراءات و سياسات عديدة يمكن للمنظمة تطويرها لاستخدامها في تنفيذ المعايير.

9- ينبغي إلا نغفل عن حقيقة مؤداها أن شهادة الايزو هي مجرد وسيلة لتحقيق الهدف ، إنها توفر ، فقط الآلية اللازمة لنظام فعال ، و لكن المنظمة و الأفراد العاملين بها هم الذين يجعلون من نظام الجودة أمراً واقعاً .

28- على الرغم من الإنجازات العديدة التي تحققت ، فإن التركيز على تنمية الموارد البشرية يجب أن يكون عملية مستمرة ، و تأمل ماليزيا ، وقد حددت معالم رؤية 2020 ، أن تصبح دولة صناعية . و في هذا السياق ، فإن تنمية الموارد البشرية عن طريق التدريب هي إحدى المكونات الهامة لجهود ماليزيا التنموية ، و أنه من أجل مواجهة التحديات التي تواجه هذه التنمية و الوفاء بمتطلبات دور معهد " إنتان " كمعهد تدريبي رائد للقطاع الحكومي و العام ، فسوف يواصل المعهد القيام بدوره الإبداعي و يحافظ على رهافة إحساسه بالتغيرات في الوسط المحيط به من أجل أن يظل دائماً موضع الاعتبار .

<u>قائمة الملاحق :</u>

- الملحق 1 : الروابط الرئيسية بين " إنتان " و المؤسسات الأخرى في ماليزيا .
- الملحق 2 : المسؤولية التنظيمية للتدريب .
- الملحق 3 : استراتيجية التدريب لمعهد " إنتان " .
- الملحق 4 : الطريق إلى الأيزو 9001 .

ملحق 1 :

الروابط بين " إنتان " و المؤسسات الأخرى في ماليزيا

روابط على مستوى المعايير :

1- الإدارة المركزية لشؤون العاملين (شعبة التدريب و التنمية الوظيفية)
2- كلية الاقتصاد و الإدارة العامة ، جامعة ماليزيا .
3- معاهد أخرى للتدريب في القطاع العام .

روابط التعزيز و الدعم :

1- لجنة التحسينات الإدارية التي يرأسها أمين عام الحكومة .
2- المجلس الاستشاري لمعهد إنتان الذي يرأسه المدير العام للإدارة المركزية لشؤون العاملين .
3- الإدارة المركزية لشؤون العاملين .
4- وزارة المالية

إنتان

روابط ذات طبيعة متنوعة :

1- رابطة الهيئات الدبلوماسية والإدارية .
2- اللجنة الاستشارية القومية للتدريب و التنمية .
3- الجمعيات المهنية .
4- التعاون الدولي .

روابط وظيفية :

1- وزارة المالية .
2- الإدارة المركزية لشؤون العاملين .
3- الوزارات و الإدارات الحكومية .
4- مؤسسات الاعمال (البحوث و الاستشارات) .
5- موظفو الحكومة .

ملحق 2 :

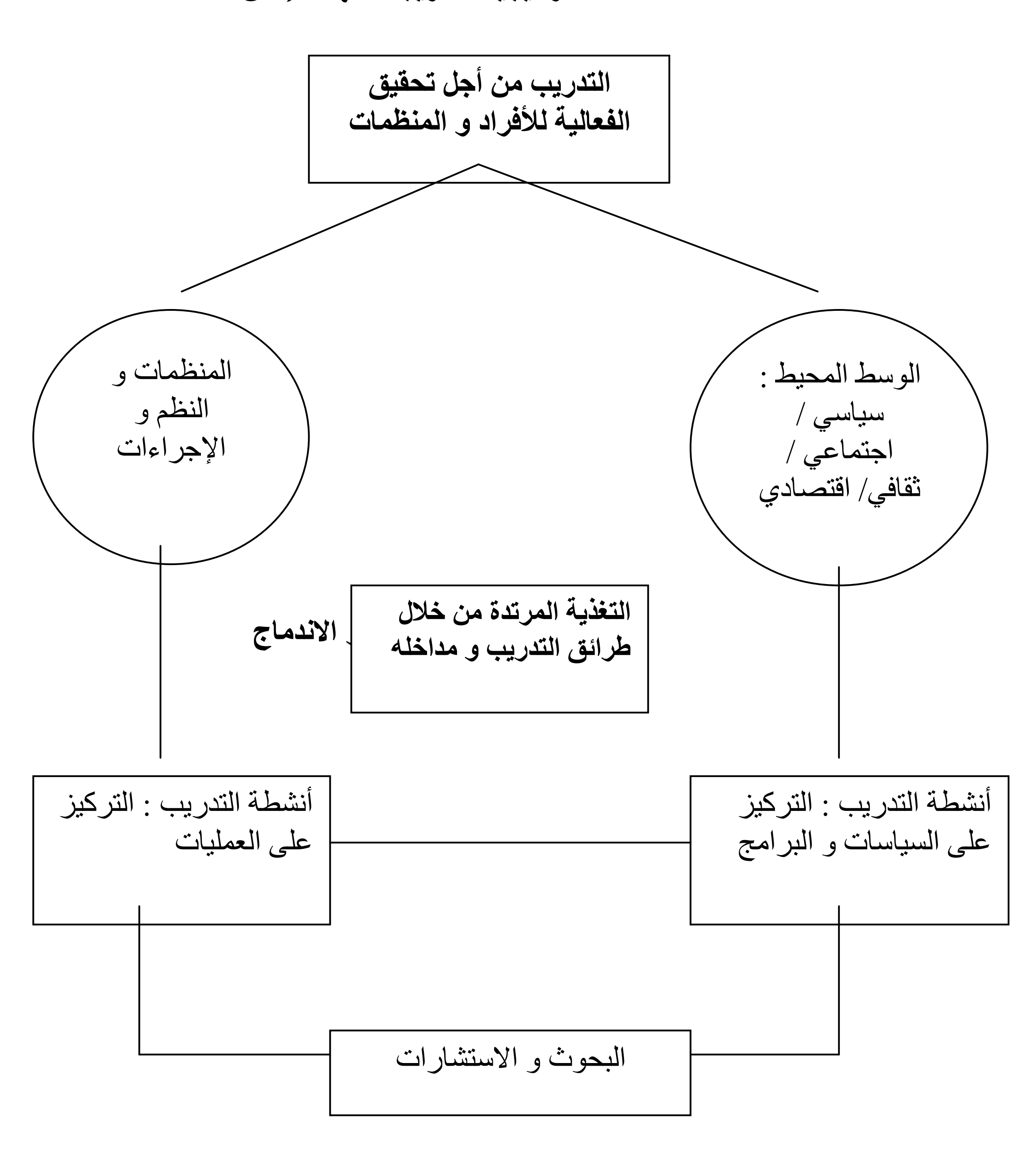
المسؤولية التنظيمية للتدريب

الوظيفة	الجهة المسؤولة
السياسة العامة في وظيفة التدريب .	الجهة الوزارية للتدريب .
تنفيذ السياسة (التوجيه ، التنسيق ، الرقابة)	الإدارة المركزية لشؤون العاملين .
التخطيط ، الإشراف ، التقويم .	شعبة التدريب و التنمية المهنية بالإدارة المركزية لشؤون العاملين .
تنظيم أنشطة التدريب	معهد " إنتان " ، بمساعدة من المجلس الاستشاري .
التدريب في موقع العمل و التدريب الفني .	الإدارات الحكومية .

ملحق 3:

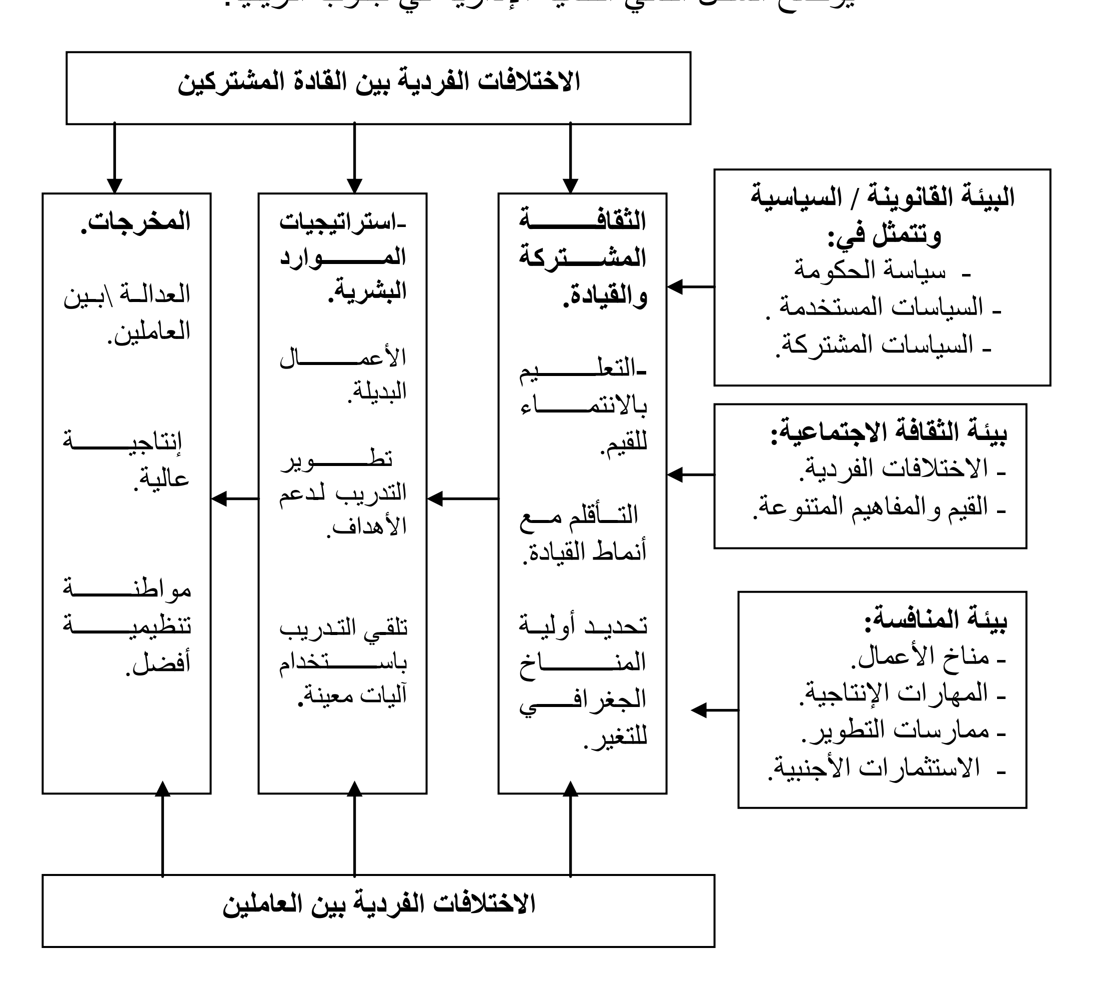
ملحق 3 :

استراتيجية التدريب لمعهد " إنتان "



9-1-5- التنمية الإدارية في جنوب أفريقيا :

يوضح الشكل التالي التنمية الإدارية في جنوب أفريقيا:



وهو نموذج يركز على دور البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ظل الاختلافات الفردية بين القادة المشتركين والاختلافات الفردية بين العاملين في الوصول إلى تنمية إدارية ناجحة.

9-2- تجارب عربية في التنمية و الإصلاح الإداري :

9-2-1- ً التجربة التونسية :

تتسم التجربة التونسية بأنها رائدة على المستوى العربي ، وأكثر تجارب البلدان العربية نجاحا وتميزا ، وتوجز كما يلي :

1- عرض الواقع في الإدارة العامة التونسية :

- أعراض الضعف :

- سوء الأداء الإداري .
- ضعف رضا المستفيدين من الخدمات .
- تعقيد الإجراءات وطول مسارات التنفيذ للأعمال الإدارية .
- بطء تقديم الخدمات للمواطنين .
- عرقلة الأنشطة الإنتاجية والاستثمارية بسبب بطء التراخيص .
- تمركز القرار الإداري في العاصمة .
- سوء التنظيم الهيكلي والوظيفي .
- نقص في أدوات العمل والوسائل التقانية الحديثة .
- ضعف مستوى تأهيل الموارد البشرية ومشكلات الترقية والتحفيز وغيرها .

2- الأركان الأساسية لبرنامج الإصلاح الإداري وأهدافه :

- توفير البعد الاستراتيجي والاستشرافي لنشاط الإدارة .

- تنظيم عمل الإدارات الحكومية لترشيد طرق أداء نشاطاتها .

- ترشيد ميادين تدخل الإدارات الحكومية بقصد توزيع الأدوار بين القطاع العام والخاص.

- تبسيط الإجراءات الإدارية واختصار مسار العمل التنفيذي للمعاملات .

- تحسين جودة الخدمات العامة لتعزيز الثقة بين الدولة والمواطن .

- توفير آليات جديدة لتحسين استقبال المواطنين وتقديم المشورة لهم .

- ملاءمة الهياكل التنظيمية لخصوصيات أنشطة الإدارات العامة لرفع فاعليتها .

- تحسين ظروف العمل وتحسين الوسائل المادية لتأمين حسن أداء النشاطات .

- فتح الآفاق المهنية أمام الموظفين الحكوميين .

- تقديم الحوافز الفعالة للموظفين الحكوميين لتثمين دورهم وجهودهم .

- تحديث أنظمة السكن والضمان الاجتماعي لتأمين العيش الكريم للمواطنين والموظفين الحكوميين .

- تطوير أنظمة التعليم الأساسي والتدريب المستمر لرفع كفاءة الموظفين الحكوميين .

3- الإصلاحات المحققة سابقاً لمعالجة أسباب الضعف : تلخص بالإنجازات التالية :

3-1- تنظيم الإدارة وتطويرها عبر :

- إحداث ديوان الدولة للإصلاح الإداري والوظيفة العمومية (وضع استراتيجية الإصلاح الإداري) .

- إحداث ديوان الدولة للإعلام والمعلومات أي المعلوماتية مثل (وضع استراتيجية الإعلام والاتصالات و المعلوماتية) .

- إحداث المعهد التونسي للدراسات الاستراتيجية (لرصد التطورات والمستجدات وإعداد التوجهات المستقبلية) .

- تطوير أجهزة الرقابة الأفقية والعمودية .

- إحداث النوافذ الموحدة بعدد من الإدارات (تقديم الإرشادات والخدمات للمواطنين) .

3-2- جودة الخدمات الإدارية :

- إحداث بنية تنظيمية اسمها (المواطن الرقيب حيث بدأ تنفيذها في عام 1993)

: لتحقيق جودة خدمات وسلوكيات المواطن وإشراكه في الإصلاح وهي :

- جهاز مدني وليس أمني أو عسكري .

- يتم اختيار المواطن الرقيب من بين الموظفين المدنيين المباشرين أو المتقاعدين ويتم تعيينه من الوزير لمدة سنة قابلة للتجديد .

- يقوم المواطن الرقيب بعمليات حقيقية كسائر المواطنين لدى الإدارات الحكومية لمعاينة نوعية الخدمات وكيفية أدائها وفق برنامج زيارات مضبوطة وبسرية تامة .

- يقدم المواطن الرقيب اقتراحاً يتحفيز الموظفين الجيدين أو إجراءات تأديبية ضد من يخل بواجبه .

- يرفع رئيس الوزراء تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية يتضمن نتائج ملاحظات فريق المواطن الرقيب والإجراءات المتخذة والتوصيات المقترحة لتحسين نوعية الخدمات .

3-3- اللامركزية الإدارية (إدارة محلية للأقاليم والمحافظاتأو الولايات) :

- إحداث المجالس الجهوية (المحافظات) التي تعد خطط التنمية المحلية وتنفذها .

- إحداث المجالس القروية (استشارية) خارج المناطق البلدية لإبداء الرأي في كافة المسائل المعروضة عليها .

- إحداث المجالس المحلية للتنمية تتولى نشاطات البلديات والمجالس القروية ومتابعته .

- تدعيم البلديات مادياً وبشرياً مع تقليل الإشراف على العمل البلدي .

3-4- تبسيط الإجراءات الإدارية من خلال ما يلي :

- توفير المناخ الملائم للمبادرات الخاصة بمراجعة التراخيص الإدارية .
- تقليص عدد التواقيع والأوراق المطلوبة واستبدالها بتصريح على الشرف.
- تحديد قائمة الوثائق الإدارية والرقابة عليها .
- تحديد آجال معقولة للرد على مطالب المواطن وتعليل التأخير .
- مراجعة الأضابير باستمرار لحذف أو دمج وثائق في ملف صغير .
- تفويض الإدارات المحلية بتقديم الخدمات للمواطنين وعدم مراجعة العاصمة للحصول عليها .
- تبسيط إجراءات التصدير والاستيراد .

3-5- استقبال وإرشاد المواطن :

- **إحداث خطة (الموفق/ الوسيط الإداري)** المكلف بالنظر بالشكاوى الفردية بحق المؤسسات أو الموظفين والمتعلقة بالمسائل الإدارية وتسويتها بما يمليه القانون والإنصاف .

- إحداث مكاتب العلاقات مع المواطن مهمتها استقبال المواطنين وتقبل شكاواهم ودراستها مع الإدارات المعنية بقصد إيجاد حلول لها والإجابة عنها مباشرة .

3-6- تأهيل المؤسسات العامة :

- تقليص الإجراءات الحمائية .
- تشجيع المبادرات الخاصة وتعزيز التنافس بين قطاعات الإنتاج والخدمات .
- إصلاح على مستوى المؤسسات عبر (تسريح الأعوان والموظفين الزائدين عن الحاجة ، وضع برنامج لتحديث الإدارة ، والتدقيق والمحاسبة التحليلية ، تنظيم دورات تدريب على الهياكل التنظيمية الجديدة) .
- تحميل المؤسسات نتائج أعمالها ومسؤولية الخسائر ، والمكافأة في حل النجاحات .

3-7- الخصخصة عبر دعم مساهمة القطاع الخاص في الدورة الاقتصادية :

- الخصخصة الجزئية (مساهمة رأس المال الخاص بنسب لا تؤثر على الطابع العام للمؤسسة) .
- الخصخصة الكلية (مساهمة رأس المال الخاص بنسبة شاملة مع ترك نسبة كبيرة للجمهور المحلي).
- الأولويات الاستراتيجية للقطاعات التي تتوفر فيها شروط المنافسة مع مراعاة (المنشآت التي لها أولوية وتشكل العبء الأكبر للميزانية ، والمنشآت التي تقدم إيرادات كبيرة للميزانية العامة) .

3-8- تنمية الموارد البشرية :

- سياسات التوظيف : (ضمان الشفافية ، و تساوي فرص المرشحين ، وعدم انحياز الإدارة، و مصلحة العمل ، و تحديد المسابقات الداخلية والخارجية ، وإمكانية التقدم بطعن حين التعسف أو الخلل في الإجراءات).

- التعويض (عبر نظام أجور عادل يعتمد على شبكة أجور وليس على أرقام قياسية) .

- الأسس المعتمدة في تقويم الأداء ومنح الحوافز عبر (معايير التقييم ودرجاتها ، ومنح الإنتاج والأداء ،

وجائزة رئيس الجمهورية للتجديد الإداري ، والمكافأة الاستثنائية ، والضمان الاجتماعي ، والإعداد والتأهيل ، والقيادات الإدارية العليا ...) .

3-9- مؤسسات الإشراف على عمل الإدارة العامة :

- **المجلس الدستوري :** الذي يبدي رأيه في مشاريع القوانين المطروحة .

- **المحكمة الإدارية :** التي تنظر في القضايا التي يتقدم بها المواطنون للطعن في القرارات الإدارية تجاههم .

- **دائرة المحاسبات :** التي تراقب العمليات المالية العامة من حيث مطابقتها للقانون .

- **دائرة الزجر المالي :** هيئة قضائية زجرية ذات صفة مالية تردع أخطاء التصرف إزاء مؤسسات الدولة .

- **مجلس النواب :** يناقش ميزانية الدولة والنظر في مشروعات القوانين وغيرها .

- **مشاركة الأحزاب السياسية :** في المناقشات التي تخص المواطنين والإدارات الحكومية.

3-1.- مشاركة المجتمع المدني :

- مشاركة المنظمات الوطنية في أعمال الإدارة واحتياجات المواطنين .

- مشاركة المرأة في المجهود التنموي (في المجال السياسي ، والمحافل الدولية ، وحقوق المواطنة التامة) .

3-11- العناية بالفئات الضعيفة والمحرومة عبر (صندوق التضامن الوطني ، البنك التونسي للتضامن ، آلية القروض الصغيرة ...) .

4- تنظيم برنامج الإصلاح الإداري :

4-1- منهجية الإصلاح :

- ليس الإصلاح الإداري تنظيما هرميا (وزارات ، إدارات ، مديريات ، دوائر ...) .
- هناك فرق عمل ميدانية للإصلاح الإداري .
- يتكون كل فريق من (منشط ، و أعضاء يتم اختيارهم من أهل الاختصاص) .
- يدرس كل فريق عمل الوثيقة المرجعية ويقرها في صيغتها النهائية .
- يعد الجدول الزمني للنشاط وفق مراحل العمل (جمع المعلومات ، الكشف الميداني ، التحليل النقدي ...)
- يعد التقرير ليتضمن مقترحات الإصلاح (نابعة من الملاحظة الميدانية ، تتماشى مع الإدارة التونسية، قابلة للتنفيذ ، مرفقة بالإجراءات وأدوات التنفيذ) .
- يتولى كاتب الدولة للإصلاح الإداري والوظيفة العمومية النظر في المقترحات ، ويتشاور مع أعضاء الحكومة بها .
- ترفع المقترحات إلى رئيس الجمهورية للبت فيها نهائياً واعتمادها في إطار مجلس وزاري مصغر .

- تتم متابعة التنفيذ .

2-4- البرامج والأدوات المعتمدة والمستخدمة :

- ضبط محتوى مخطط البرنامج المحدد للإصلاح الإداري .
- تحديد طرائق التنفيذ .
- تحديد طرائق المتابعة .
- توزيع الخطط على المستوى المركزي ، وعلى مستوى كل وزارة .

- على المستوى المركزي (تعد الخطة وتشرف عليها رئاسة الوزراء وتؤلف من خمسة مكونات أساسية لها صبغة مشتركة لكل الوزارات وهي :

- البرامج المعلوماتية .
- برامج تنظيم الأحكام التشريعية والإجرائية .
- محاور الإصلاحات العامة التي تخص علاقة الإدارة بالمواطن (التراخيص ، الإرشاد ، الشهادات ...) .
- محاور الإصلاحات العامة التي تخص حياة الموظف (مراجعة نظام الوظيفة العامة ، نظام الأجور ...)
- محاور الإصلاحات العامة التي تخص وسائل العمل (إعداد وسائل العمل المشتركة ، الأدلة، الكراسات)

- على مستوى الوزارات : تحوي كل خطة لكل وزارة على عشرين بنداً على الأقل وهي:

- خطة الوزارة المتعلقة بالمعلوماتية (الاستراتيجية والعملياتية) .
- مراجعة الهيكل التنظيمي للوزارة .
- إعداد جدول التوظيف وتحديثه حسب الحالة الراهنة .

- إعداد جدول التوظيف حسب كل حالة وفق الحاجات الحقيقية.
- ضبط برامج الإعداد الأساسي والتدريب المستمر وتغيير الاختصاص .
- استكشاف الصلاحيات التي يمكن تفويضها للإدارات الجهوية .
- ضبط النشاطات التي يمكن تحويلها للقطاع الخاص .
- تحديد النشاطات التي يمكن إخضاعها لقواعد المحاسبة التحليلية لتحديد تكلفة الإدارات والخدمات العامة .
- تحديد الخلايا التي يمكنها اعتماد قواعد الإدارة بالأهداف .
- إعداد مجموعات النصوص القانونية والإجرائية والمنشورات والتعليمات المتعلقة بالوزارة وتصنيعها حسب المواد .
- إنجاز أدلة الإجراءات تبعاً لكل قطاع في الوزارة .
- ضبط برنامج لدفع استعمال اللغة العربية .
- إحصاء المطبوعات الإدارية المتعامل بها مع المواطنين وتوضيحها وتبسيطها.
- ضبط برنامج تطبيق النظام الجديد لصيانة وحفظ الوثائق .
- ضبط برنامج تحسين استقبال القادمين على الإدارة .
- ضبط قائمة الخدمات الإدارية المقدمة من إدارات الوزارة للمتعاملين معها وإعادة النظر بها.
- ضبط قائمة الرخص والشهادات الإدارية وإعادة النظر بها .
- ضبط الحالات التي يتعين فيها الإجابة عن شكاوى المواطنين ومطالبهم مع التعليل في حالة الرفض .

- ضبط الحالات التي تتم فيها المطالبة بالتعريف بالإمضاء أو بالصورة طبق الأصل .
- برنامج الوزارة المتعلق بالاتصال والنهوض بالذاكرة الوطنية .

4-3- الطرائق المعتمدة في متابعة وتقييم التقدم بالبرنامج :

- فيما يخص الخطط الإصلاحية :

- يكلف كل وزير بمتابعة وتقييم الخطة الخاصة بوزارته ، ويوجه تقريراً سنوياً إلى رئيس الوزراء .
- يتولى رئيس الوزراء إعداد تقرير عام عن البرنامج إلى رئيس الجمهورية .
- توفر مديريات الإصلاح الإداري برئاسة الوزراء الدعم الفني لكل الوزارات في إطار متابعة الخطط وتقييمها .
- أحدثت وحدة متخصصة بمتابعة إنجاز البرامج الوزارية وفق الخطط كهيئة المراقبة العامة على الإدارات الحكومية .

- فيما يخص الإصلاحات المنجزة والمنفذة :

- تتولى مديريات الإصلاح الإداري في رئاسة الوزارة بتذليل مستمر للصعوبات التي تعترض البرنامج عبر ملاحظات المواطن الرقيب والتقارير الدورية الواردة من مكاتب العلاقات مع المواطن .
- يتم أحياناً إرسال فرق عمل لإجراء تقييم شامل لبعض الإنجازات عبر قياس آراء المواطنين لمعرفة مدى بلوغ النتائج المستهدفة واكتشاف الإجراءات التصحيحية .

6- البرنامج الجديد للإصلاح الإداري في تونس :

للقضاء على سلبيات الإدارة وإحداث النقلة النوعية بها وعلى إثر القرار الذي اتخذه رئيس الجمهورية عام 1991 المتعلق بإحداث (خطة كاتب دولة لدى الوزير الأول المكلف بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية) تم عقد مجلس وزاري ضيق أشرف عليه سيادته يوم 8 كانون الثاني 1992 ، و تقرر خلاله إنجاز برامج سنوية للإصلاح الإداري تتمثل في عدد من الدراسات الميدانية تهم عدة محاور .

فما هي العناصر المكونة لهذه المحاور ؟ وما هي المنهجية المتبعة لإنجاز هذه العناصر ؟ ثم ما هي الإنجازات التي تحققت في هذا المجال ؟

6-1- المنهجية الجديدة المتبعة :

كانت الإصلاحات الإدارية تدرس وتنجز من قبل الهياكل الإدارية التقليدية كالإدارة العامة للإصلاح الإداري ، وهياكل التنظيم والأساليب المعلوماتية بالوزارات أو بمساعدة مكاتب دراسات أو بعض المنظمات والمؤسسات الدولية وقد تبين أن هذا المنهج لا يخلو من سلبيات سواء على مستوى الجدوى أو الكلفة .

وتفادياً لهذه النقائص تم في إطار المخطط الثامن فيما يتعلق بدراسة الإصلاحات الإدارية وإنجازها استنباط منهج جديد يحقق أكثر نجاعة ويمكن من التحكم في الكلفة المالية .

ويتمثل هذا المنهج الجديد في تكوين فريق عمل مختص بالنسبة إلى كل موضوع من مواضيع الإصلاح الإداري ويكون ذلك عن طريق التعاقد واعتماداً على الكفاءات الوطنية حيث وجدت .

ويطلب من هؤلاء الاختصاصيين القيام بدراسة معمقة خارج أوقات العمل ودون أن ينقطعوا عن عملهم العادي وتكون هذه الدراسة لا مجرد دراسة نظرية بل دراسة ميدانية يتم فيها تقييم الوضع الموجود مع إمكانية الاستئناس بالتجارب الأجنبية في الغرض في حدود ملاءمتها لواقعنا ومسايرتها لتوجهاتنا العامة .

كما يطالب أعضاء الفريق بأن تكون اقتراحاتهم عملية لا مجرد توصيات عامة ، وأن تكون جاهزة وقابلة للتنفيذ وذلك بتقديم مشاريع نصوص جاهزة مع أخذ الإمكانيات المالية بعين الاعتبار .

وفي صورة المصادقة على أعمال الفريق تتولى الإدارة إدخال الإصلاحات المقترحة التنفيذ وفقاً للإجراءات القانونية المعمول بها.

إن هذه الرؤية الجديدة تمكننا من بلوغ أهدافنا بواسطة قدراتنا الذاتية البشرية منها والمادية وبأقل كلفة والأهم من ذلك أنها تعتمد معطيات ميدانية ولا مجرد نظريات قد يسوء إدخالها التنفيذ.

لذا ، فإن إنجاز البرنامج الجديد للإصلاح الإداري يندرج ضمن الإطار العام الآتي :

أ) ضبط موضوع الدراسة :

انطلاقاً من الإشكاليات المطروحة في الإدارة وفي علاقتها بالمواطن ، يتم استكشاف الموضوع المطروح للدرس وتحديد معانيه ومكوناته .

ويتم بناء على ذلك طرح مشروع الدراسة للنقاش وتبادل الرأي ، إن اقتضى الحال ، تحديد عناصره المرجعية .

ب) إعداد المشروع الأولي لوثيقة العناصر المرجعية :

يتمثل إعداد المشروع الأولي لوثيقة العناصر المرجعية في بلورة موضوع الدراسة وتفصيل مختلف جوانبه ومكوناته لضبط محتواه بالدقة اللازمة وتحديد الإشكالية المطروحة والسلبيات المنجزة عن الوضع الراهن .

وبالتالي فهي تحتوي على :

- الإطار العام للدراسة الموكولة لفريق العمل .
- طريقة العمل التي سيتوخاها الفريق .
- أهداف الدراسة .
- آجال إنجازها .

كما تحتوي هذه الوثيقة على تحديد الاختصاصات البشرية التي تتطلبها الدراسة وضبط العدد الأمثل لأفراد فريق العمل .

وحرصاً على ضمان حسن انطلاق إنجاز الدراسات ، تتولى الوزارة الأولى كذلك إعداد كشف للوسائل المادية الممكن وضعها على ذمة فرق العمل ، وتحديد الكلفة التقديرية الأولية لإنجاز الدراسة ، مع الحرص على ضبط الأجل اللازم لذلك .

ج) تكوين فريق العمل :

ينطلق تكوين الفريق بتعيين منسق له من بين الكفاءات الوطنية العالية والمشهود بخبرتها في ميدان الدراسة ، والتشاور معه بخصوص العناصر المرجعية للدراسة .

على إثر ذلك ، يتم اختيار أعضاء الفريق من بين الكفاءات المتوفرة على الساحة الوطنية (إداريون ، صحافيون ، رجال أعمال ، نواب ، محامون ،

اقتصـاديون ...) ممـن تتـوفر فـيهم الخبـرة فـي كـل الميـادين المتصـلة بموضـوع الدراسة .

وعلى هذا الأساس يتم ضبط تكوين فريق العمل بالاتفاق مع المنسق مع الحرص على تعدد اختصاصات أفراده وتكاملها بالنسبة لكل دراسة .

وبعد ذلك ، يدعى الفريق بكل أعضـائه إلـى اجتمـاع يرأسـه كاتـب الدولـة للإصلاح الإداري والوظيفة العمومية يتم خلاله :

- تقديم الإطار العام لإنجاز برنامج الإصلاح الإداري .
- تقديم موضوع الدراسة .
- ضبط مهمة الفريق .
- تحديد دور مصالح الإصلاح الإداري .
- استعراض مختلف المساندات التي توفرها هذه المصالح لفريق العمل .
- استعراض مقتضيات دفتر الشروط .
- توزيع مشاريع العقود .
- ومباشرة بعد ذلك ، تتم مراسلة رؤساء الإدارات التي ينتمي إليها أعضـاء الفريـق – إذا كـانوا مـن المـوظفين العمـوميين – للحصـول علـى مـوافقتهم بمشاركة هؤلاء في الدراسة وذلك وفقاً للتراتيب المعمول بها .

وقد تم إلى حد الآن إحداث قرابـة 130 فريـق عمـل مخـتص أو لكـل منهـا دراسة موضوع معين من برنامج الإصلاح الإداري كما سيتم بيانه لاحقاً .

د) تمويل الدراسة وتحفيز فرق العمل :

يـتم تحفيـز أعضـاء فـرق العمـل وبعـد المصـادقة علـى نتـائج الدراسـات المنجزة ، حسب أجر إجمـالي أقصـاه 200 دينـار شـهرياً ، وذلـك طبقـاً لمقتضـيات دفتـر الشـروط المعـد للغـرض ولنسـبة مشـاركة كـل عضـو فـي إنجـاز الدراسـة ،

باعتبار محتوى المذكرة المقدمة من قبل رئيس الفريق وبعد إمضاء عقود الدراسة .

هـ) القيام بالدراسة من قبل فريق العمل :

يبادر فريق العمل عند انطلاق نشاطه بتدارس الوثيقة المرجعية للدراسة وإقرارها في صيغتها النهائية بعد تعديلها إن اقتضى الأمر وببرمجة مختلف الأشغال الضرورية لإنجاز الدراسة وضبط الجدول الزمني لتلك الأشغال ، باعتبار مراحل الدراسة وما تتطلبه من جمع للمعلومات وكشوف ميدانية وتحاليل نقدية واستكشاف تدريجي للإصلاحات والحلول .

كما يتولى الفريق توزيع الأدوار بين أعضائه إن اقتضى الأمر ، بعد ضبط المنهجية التفصيلية المعتمدة في إنجاز الدراسة .

وقبل الشروع في أي عمل يطّلع عضو الفريق على دفتر الشروط المعد من قبل الإدارة العامة للإصلاح الإداري ويمضيه .

ويحتوي هذا الدفتر على :

- شروط المشاركة .
- آجال التنفيذ .
- طرق الدفع .
- التزامات خاصة (لعضو الفريق) .

وإضافة إلى استقصاء المعلومات والمعطيات المتوفرة عن موضوع الدراسة (بحوث ، تقارير ، كشوف ، إحصاءات ، ...) ، تتطلب الدراسات القيام باستجوابات ومحاورات مع مختلف الأطراف والجهات المعنية ، وذلك لاستكشاف أسباب المشاكل المتصلة بالموضوع وفهم مختلف جوانب الإشكالية المطروحة ، قبل القيام بالتحاليل والاستنتاجات الضرورية لتصور الحلول والإصلاحات

الممكنة وبلورتها في شكل مقترحات عملية تكون نابعة من المعاينات الميدانية وملائمة العمل لواقع الإدارة التونسية وذلك حسب الأهداف المرسومة للدراسة وتنتهي أشغال الفريق بإعداد تقرير مفصل في الغرض مرفق بمشاريع النصوص اللازمة ، ثم يعرض على الوزارة الأولى ، مصحوباً بمذكرة عن مشاركة أعضاء الفريق في الأشغال ونسبة مساهمتهم في إنجاز الدراسة .

و) دور الإدارة خلال الدراسة :

تتولى مصالح الإصلاح الإداري بالوزارة الأولى متابعة إنجاز الدراسة طوال المدة التي تستغرقها ، ويتم ذلك عن طريق تقارير تقدم الأشغال التي يعدها رؤساء الفرق من ناحية ، وعن طريق الاتصالات المباشرة من ناحية أخرى .

كما تسهر هذه المصالح على التنسيق بين فرق العمل المكلفة بمواضيع تندرج في نفس الإطار .وإضافة إلى ذلك ، تبادر بمساعدة فرق العمل على ربط الصلة مع الأطراف والجهات المعنية بالدراسة وتسهيل نفاذ أعضائها إلى مصادر المعلومات والمعطيات اللازمة .

كما تتولى إعانة فرق العمل على الحصول على المعلومات المتعلقة بالتجارب والإنجازات الأجنبية ، وذلك إما مباشرة بإيفاد البعض من أعضائها على عين المكان أو عن طريق مراسلة سفارات سورية بالخارج، وتسهر كذلك على توفير الوسائل والمعدات الضرورية لإنجاز الأشغال المبرمجة في نطاق الدراسة وتتكفل بطلب إعداد المنظومات و التطبيقات الإعلامية ، إن اقتضى الأمر ، وتوفير كل ما يضمن حسن إنجاز الدراسات .

ز) المصادقة على التقارير النهائية :

تتعهد مصالح الإصلاح الإداري بالوزارة الأولى بفحص التقارير المعروضة من قبل فرق العمل ، للتثبت من مطابقتها للعناصر المرجعية

للدراسات واحتوائها على مقترحات عملية وإصلاحات هادفة يمكن إدخالها حيز التنفيذ ، ومرفقة بالتدابير والمشاريع اللازمة .

و تحرص الوزارة الأولى في هذا الصدد على مشاركة الأطراف الإدارية المعنية في استشارة موسعة حول محتوى تلك التقارير و حول قابلية المقترحات الواردة بها للتطبيق ، يتم على إثرها تجميع الآراء و الملاحظات و درسها من قبل مصالح الوزارة الأولى ، قبل أخذها بعين الاعتبار و إدخال التعديلات اللازمة على الإصلاحات المقترحة بالتقارير ، إن اقتضى الحال .

ع) تقديم الدراسات إلى مجالس وزارية مضيفة :

إذا توصل فريق العمل إلى اقتراحات هامة تعرض على مجلس وزاري مضيق يحضره الوزراء المعنيون لمناقشتها ، ويؤخذ الإذن سيادة رئيس الجمهورية بعد ذلك بما يتعين في شأنها .

علماً أن هناك بعض الدراسات المنجزة من قبل بعض الفرق لا تعرض على مجلس وزاري مضيق وإنما يتم النظر فيها في مستوى الإدارة العامة للإصلاح الإداري وبعد الموافقة عليها يصدر بشأنها قرار من الوزير المعني كأدلة الإجراءات والمطبوعات الإدارية .

ط) إنجاز الإصلاحات المصادق عليها :

تتولى الوزارة الأولى بالتعاون مع الوزارات الأخرى المعنية بالدراسة السهر على إنجاز الإصلاحات المقررة ، واتخاذ التدابير اللازمة لإدخالها حيز التطبيق .

كما تبادر الوزارة الأولى بمتابعة إعداد مشاريع النصوص اللازمة وإحالتها للجهات الإدارية والدستورية المعنية ، قبل إخضاعها للمصادقة ثم نشرها .

ي) متابعة إنجاز الإصلاحات :

تسهر مصالح الإصلاح الإداري بالوزارة الأولى على متابعة إنجاز كل الإصلاحات المقررة وتقييم مراحل إدخالها حيز التطبيق .

كما تتولى معاينة ظروف تطبيق الإصلاحات المنجزة لمعالجة الصعوبات التي قد تعترضها وتفادي الإخلالات التي من شأنها الإضرار بتحقيق الأهداف المنشودة .

وتنظم في هذا الإطار اجتماعات دورية مع رؤساء الدواوين والكتاب العامين للوزارات . بالإضافة إلى ذلك تبادر الوزارة الأولى ، عند الاقتضاء ، بتقييم الإصلاحات التي دخلت حيز التطبيق لاستكشاف مواطن الضعف فيها وأخذ الإجراءات التصحيحية اللازمة .

وقد تم إلى غاية كانون الثاني 2001 إحداث قرابة 130 فريق عمل ، كما تم ذكره سابقاً ، شملت عدة محاور .

وسنحاول فيما يلي سرد البعض من هذه الفرق والأهداف و المحاور الرئيسية الموكولة لكل واحد منها.

2-6- المحاور الرئيسية للبرنامج الجديد للإصلاح الإداري :

تتعلق هذه المحاور خاصة بـ :

- تبسيط الإجراءات .
- تحسين علاقة الإدارة بالمواطن .
- وسائل العمل.
- إصلاحات تهم حياة الموظف .
- الاستثمار .

أولاً : تبسيط الإجراءات :

من بين المواضيع المدرجة في هذا المحور ، يمكن ذكر :

1- حذف أو تقليص بعض العمليات ذات الاستعمال المكثف كشهادة براءة ذمة بالإمضاء والشهادات طبق الأصل ...

وتهدف هذه الدراسة إلى إعفاء المواطنين من الحصول على هذه الوثائق وذلك بعد التحليل النقدي لكل حالة من حالات التعامل بها لتحسين نوعية العلاقة بين المصالح العمومية والمواطن وإرسائها على أساس الثقة المتبادلة بين الطرفين ومع القيام بمراقبة لاحقة عند الاقتضاء.

2- تقليص الرخص الإدارية المسبقة :

تهدف إلى تمكين الإدارة من مشروع إصلاح شامل يتضمن تقييماً ميدانياً للوضع الراهن والتدابير الواجب اتخاذها لتقليص أو حذف الرخص الإدارية ، وبالتالي تحسين نوعية العلاقة بين الإدارة والمواطن ، وضبط مسؤوليات كل الأطراف المتدخلة في إسداء الخدمات إلى المواطن .

ثانياً : تحسين علاقة الإدارة بالمواطن :

1- الاستقبال في الإدارة :

وتهدف إلى :

- تقييم شامل لوظيفة الحاجب في الإدارة من خلال جدوى المحافظة على وجودها ومردوديتها الحقيقية على سير المصالح العمومية وكذلك النقاط السلبية المنجزة عنها .

- تصور وتنفيذ تجربة نموذجية حول إدارة بدون حاجب وذلك من خلال ما يجب توفيره من إمكانيات بشرية ومادية ومالية لهذه الغاية ، وتقييم موقف مستعملي المصالح العمومية إزاء هذه التجربة .

2- تعميم نظام الإرشاد والاتصال الإداري :

تهدف إلى :

- تقييم نظام باعتبار التجربة الحاصلة منذ إحداثه سنة 1988 واستكشاف التدابير الواجب اتخاذها لدعم هذا النظام وتكثيف استعماله .
- تقريب هذا النظام الإعلامي أكثر ما يمكن من المواطن بإحداث مكاتب إرشاد جديدة في كامل أنحاء الجمهورية مجهزة بهذا النظام.
- النظر في إمكانية تطوير هذا النظام بإقحام خدمات وقطاعات وتطبيقات جديدة فيه .
- تجميع ومتابعة اقتراحات المواطنين في خصوص الخدمات التي يقع إدراجها بهذا النظام ودراستها قصد اعتمادها في تصور الإصلاحات والتبسيطات الممكن إقرارها بناء على طلبات المواطنين .

3- تعريب الإدارة والبيئة العامة :

تهدف إلى :

- استكمال تعريب الإدارة السورية وخاصة في تعاملها مع المواطن باعتبار ذلك من أسس المصالحة بين المواطن والإدارة وتقريب الخدمات إليه .
- إبراز الهوية الوطنية في المحيط العام من خلال تكثيف تواجد اللغة العربية وخاصة في وسائل الإرشاد والتوجيه والمعلقات الإشهارية وغيرها مع مراعاة مقتضيات التفتح وكرم الضيافة التي هي من خصال الشعب السوري .

- دراسة التجارب السابقة في مجالات تعريب الإدارة والمطبوعات والمصطلحات وما اعترضها من صعوبات وعراقيل .
- وضع خطة عملية ومرحلية لتعريب الإدارة والمحيط العام .
- تتم معالجة هذا الموضوع ، بالاعتماد على جملة من المبادىء والثوابت ومن أبرزها أن اللغة ليست مجرد أداة للتعبير والكتابة بل هي بالأساس مظهر من مظاهر السيادة والإنتماء الحضاري وإبراز للذاتية .

4- وضع نظام للإنصات لمشاغل الحرفاء(العاملين) وتحليل الجودة في بعض المصالح العمومية :

باعتبار الإنتقادات التي تواجهها المصالح العمومية من طرف المواطنين عند_تقديمها لهم، فإنه بات من الضروري وضع نظام لتمكين السلطة الإدارية من التعرف في كل حين على مشاغل المواطنين والمشاكل التي قد تعترضهم في تعاملهم مع الإدارة .

ويمكن في هذا الإطار التفكير في بعث آليات جديدة حتى تواكب المصالح العمومية رغبات المواطنين وتستجيب لتطلعاتهم .

5- إعداد ميثاق للمرفق العمومي :

لمزيد توضيح العلاقة بين المواطن ومختلف المصالح العمومية وذلك بعد تقييم المحتوى ومرامي الحقوق والواجبات الموضوعة على كاهل كل منهما وإبراز أبعاد العملية لمبادىء حسن تسيير المرفق العمومي كالمساواة والإسترسال وخدمة الصالح العام ...

فإن المؤمل من وضع هذا الميثاق ليس مزيداً من الأحكام الردعية والزجرية تجاه الأعوان (الموظفين) الموميين بقدر ما هو مزيد لتوضيح الأدوار بين مختلف الأطراف المعنية من إدارة وموظفين مواطنين وإرساء ضوابط جديدة

في تعامل المواطن مع المصالح العمومية أساسها الثقة والاحترام ومساواة الجميع أمام القانون .

6- فريق المواطن الرقيب :

ويهدف إلى :

- تحسين ظروف الاستقبال ومراقبة سير العمل وسلوك الأعوان تجاه المواطن .
- تحسين جودة الخدمات الإدارية المسداة إلى المواطنين من قبل المصالح العمومية .
- النهوض بمستوى الإدارة والرفع من مردوديتها لما لها من أهمية في تنشيط الحياة الاقتصادية في البلاد.
- تحقيق المصالحة بين الإدارة والمواطن ،ومزيد تحسين العلاقة القائمة بينهما على أساس الشفافية والاحترام المتبادل .
- التفاعل مع مشاغل المواطن اليومية والمساهمة في إدخال بعض التحسينات بالإدارة من خلال السلبيات المسجلة بها عبر تحسين المسؤولين ولفت نظرهم إلى النقائص والسلبيات المسجلة بها .

7- الموفق/ الوسيط الإداري :

ويهدف إلى مزيد من تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن ، والنظر في الكيفية المثلى في تركيز هذه الخطة الجديدة للنظر في الشكاوى الصادرة عن الأشخاص الماديين والمتعلقة بمسائل إدارية تخصهم .

ثالثاً : وسائل العمل :

1- إعداد أدلة وكتيبات مرجعية للتصرف والتكوين(التدريب) بالنسبة للإدارة السورية :

وترمي إلى بلوغ الأهداف التالية :

- سد الفراغ الملحوظ حالياً بانعدام مثل هذه الأدلة والكتيبات المرجعية التي تعتبر من الوسائل الهامة للرفع من مستويات التصرف والتكوين .
- وضع هذه الأدلة والكتيبات بيد المتصرفين والأعوان المتابعين لمراحل التكوين والمؤسسات المعنية بهذا التكوين مع السهر على أن تكون هذه المراجع سهلة الاستعمال وشاملة للجوانب التطبيقية والنظرية للحد من ظاهرة تأويل النصوص القانونية والترتيبية والسهر كذلك على تحيينها بصورة دورية .
- استنباط الطرق الكفيلة بإعداد هذه المراجع ، وتسهيل عملية الرجوع إليها ، واستغلالها وتحيينها .

2- إعداد دليل في خصوص إجراءات التصرف المالي :

وتهدف إلى تمكين المتصرفين في القطاع العمومي من أداة تصرف تحدد الواجب إتباعها عند إنجاز عمليات التعهد والدفع المتعلقة بالمصاريف العمومية .

3- إعداد أدلة للإجراءات المتعلقة بالمشتريات العمومية :

وتهدف إلى تمكين كافة المتدخلين من أدلة توضح الإجراءات الواجب إتباعها لإنجاز مختلف أنواع الصفقات العمومية .

4- تصور وإنجاز قاعدة معلومات تتعلق بمزودي (موردي) الإدارة :

وتهدف إلى صياغة قاعدة معلومات حول البضائع المتوفرة في السوق بين المزودين والضمانات والأسعار .

5- تصور وإنجاز نظام إعلامي لمتابعة إنجاز المشاريع الكبرى :

وذلك بقصد تمكين الإدارة من أداة عمل لتقييم تقدم إنجاز هذه المشاريع في مختلف مستويات حل التنفيذ .

6- تقييم نظام : التصرف الآلي للموظفين :

وتهدف إلى القضاء على سلبيات النظام المعمول به وصياغة نظام جديد متكامل يستجيب لمتطلبات كل الأطراف المعنية في مختلف المستويات .

7- تصور وإنجاز نظام للمحاسبة التحليلية لمراقبة التكلفة بالنسبة لبعض المصالح الإدارية :

والهدف هو وضع نظام لتحديد الكلفة ومراقبة التغييرات التي قد تطرأ عليها ومقارنتها مع الأسعار المطبقة لمزيد التحكم فيها .

8- الدراسة الخاصة لترشيد مصاريف التسيير بالإدارة :

والهدف هو تصور آليات عملية الغرض منها وضع مقاييس وأدلة لمزيد ترشيد التصرف في مصاريف التسيير بمختلف أنواعها وتمكين المسؤولين الإداريين من أخذ القرار الملائم في الوقت المناسب .

9- تصور وإعداد مجلد قانوني مرجعي :

وتهدف إلى القضاء على تشتت النصوص القانونية وذلك بتصور منظومة إعلامية لتخزين كل هذه النصوص للرجوع إليها في أسرع الأوقات عند الاقتضاء ولمتابعة تحيينها (تحديثها) كلما دعت الضرورة لذلك .

10- إعداد دفتر المقتضيات المشتركة الضابطة للشروط الفنية المنطبقة على البناءات المدنية والأشغال العامة :

وتندرج في إطار الحرص على صيانة المصلحة العامة وتفادي الإشكاليات الفنية التي قد تطرأ بمناسبة إنجاز مشاريع البنية الأساسية بين الإدارة والمقاولين .

11- إعداد دفتر الشروط الإدارية العامة المنطبقة على الصفقات العمومية الخاصة بالتزويد بمواد وخدمات.

12- إعداد دفتر الشروط الإدارية العامة المنطبقة على الصفقات العمومية الخاصة بالدراسات :

ويأتي إعداد هذه الدفاتر في إطار تمكين الأعوان العموميين من وسائل العمل الضرورية .

13- إعداد دليل الإدارة السورية :

وتهدف هذه العملية إلى تصور وإنجاز وثيقة مرجعية في شكل دليل تتضمن المعلومات الواضحة في خصوص مختلف الإدارات والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية من حيث الموقع الجغرافي والعناوين الكاملة وأسماء المسؤولين في مختلف الدرجات وأرقام الهاتف والفاكس إلى غير ذلك من الإرشادات التي تفيد الأعوان والمواطنين على حد السواء .

رابعاً : إصلاحات تهم حياة الموظف :

1- مراجعة النظام العام للوظيفة العمومية :

وتهدف إلى بلوغ هدفين رئيسيين :

- تمكين الإدارة من تصرف أحسن في أعوانها (موظفيها) وذلك بإعادة النظر في طرق الانتداب لتبسيطها وإضفاء البعد الجهوي (الاقليمي) عليها مع التأكيد على الانتداب بواسطة التعاقد وبتمتين سلطة رئيس الإدارة على الأعوان التابعين له بتمكينه من مكافأة المتفوقين ومعاقبة

المتقاعسين منهم ثم بمراجعة الأحكام المتعلقة بحقوق وواجبات الأعوان للحد من التجاوزات (الحق النقابي ، العطل ، التأديب ، النقل ...)

- إعادة النظر في تطور الحياة المهنية للأعوان باعتباره عنصر التفوق وذلك بمراجعة الطرق والإجراءات المتبعة في خصوص التدرج والترقية وبإعادة النظر في نظام إسناد الأعداد وبإدخال أكثر حركية في تطور الحياة المهنية .

2- إصلاح نظام الأجور/ التحفيز في الوظيفة العمومية :

وتهدف إلى :

- تعويض النظام الحالي للأجور على أساس الرتبة والدرجة والرقم القياسي بجداول أجور حسب الصنف .
- تمكين المصالح المكلفة بالتصرف الإداري والمالي في الأعوان وبتقدير الميزانية من ضبط الأجور المخول لعون في رتبة معينة بالاعتماد على الصنف الذي ينتمي إليه ودرجته في الجدول.
- تسهيل المفاوضات حول الأجور في صورة إقرار زيادات في الأجور والرواتب في الوظيفة العمومية.
- إصفاء أكثر مساواة بإقرار تدرج موحد بالنسبة للأعوان من نفس المستوى.
- إيجاد حل لظاهرة ركود بعض الأعوان لبلوغهم أقصى درجة في السلم في سن مبكرة .

3- نظام التغطية (الضمان) الاجتماعية في الوظيفة العمومية :

وترمي إلى إعادة النظر في أنظمة التغطية الاجتماعية في القطاع العام لتحسينها مع المحافظة على توازناتها المالية وهذه الأنظمة هي :

- رأس المال عند الوفاة .
- التقاعد والعجز البدني والشيخوخة.
- التأمين على المرض .

4 – نظام التكوين والرسكلة(الإعداد والتدريب والتأهيل) في الوظيفة العمومية :

وترمي إلى تقييم أنظمة التكوين والرسكلة الموجودة حالياً وتنظيمها وسيرها لاستكشاف النقائص التي تعتريها ثم تصور نظام تكوين بتلاؤم أكثر مع حاجيات الإدارة وتطور وظائفها وفقاً لأهداف خطة الإصلاح الإداري .

5 – **تقييم نظام أجور الإطارات (القيادات) العليا :**

إن الإدارة التونسية تزخر بالطاقات والإطارات (القيادات) العالية الكفاءة والمختصة الشيء الذي جعل القطاع الخاص والقطاع شبه العمومي يتنافسان عليها قصد انتدابها للانتفاع بخبرتها مقابل أجور وامتيازات وتشجيعات مغرية تفوق بكثير ما هو موجود بالوظيفة العمومية .

وتهدف إلى :

- تقييم نظام الأجور الحالي للقيادات العليا بالوظيفة العمومية .
- القيام بدراسة تحليلية لنظام الأجور بالقطاع الخاص والقطاع الشبه العمومي وكذلك لبعض الأنظمة بالخارج قصد مقارنتها مع نظام الأجور المعمول به .
- استنباط واقتراح نظام أجور جديد يستجيب لحاجياتنا في هذا الشأن .

6 – مراجعة نظام إسناد/ تقديم المنح العائلية ومنحة الأجر الوحيد :

وتهدف إلى إعادة النظر في النظام الحالي لإسناد المنح العائلية ومنحة الأجر الوحيد وذلك بعد القيام بكشف شامل للوضع الراهن للوقوف عند :

- عدد الأعوان المتمتعين بهذه المنح ، وتبويب هذه المعلومات حسب صلة القرابة (الأب ، الأم ، أو الأصول) .
- قائمة الأعوان الذي قد يتمتعون بالمنح العائلية لأكثر من ثلاثة أبناء .
- كل الحالات غير العادية التي قد تلاحظ في ميدان التصرف في المنح العائلية .

وبعد هذا الكشف يتولى الفريق اقتراح ما يراه مناسباً من إصلاحات في هذا الميدان .

7 – مراجعة نظام عطل المرض بالوظيفة العمومية :

وتهدف إلى وضع كشف شامل حول هذه المسألة واقتراح التدابير الواجب اتخاذها .

خامساً : الاستثمار :

1 – تبسيط الإجراءات الإدارية في ميدان التوريد والتصدير :

وتهدف إلى :

- مراجعة الإجراءات الإدارية والرقمية عند التصدير والتوريد وفقاً لمقتضيات التحرر الاقتصادي .
- التنسيق أكثر بين مختلف المتدخلين من إدارة وأعوان اقتصاديين .
- استنباط وثيقة موحدة للتوريد والتصدير مع مراعاة خصوصيات التنظيم بالنسبة لكل متدخل .
- تحرير التجارة الخارجية بحذف العراقيل الإدارية واستصدار قائمات البضائع الممنوعة عند التوريد والتصدير .

2 – تبسيط الإجراءات الإدارية في خصوص إحداث المشاريع من طرف المستثمرين من القطاع الخاص :

وتهدف إلى :

- تفادي الصعوبات التي قد تعترض المستثمريت الخاصين عند إنجاز مشاريعهم .
- دفع المبادرات الخاصة في ميدان الاستثمار.
- تصور الظروف الملائمة للنهوض بالاستثمارات في مجال إحداث المؤسسات الصغرى والمتوسطة.
- مراجعة طرق وأساليب تدخل مؤسسات النهوض بالاستثمارات .
- مزيد الحد من آجال إحداث المشاريع بمراجعة المراحل التي تمر بها هذه العملية ووضع الطرق العملية الكفيلة بمتابعة أفضل لظروف الإنجاز .

3 - إعداد أدلة للباعثين والمستثمرين الخاصين في كل القطاعات وذلك وفقاً لمجلة الاستثمار والنصوص الترتيبية المنبثقة عنها :

وتهدف إلى توفير الوسائل الكفيلة بمساعدة المستثمرين على إنجاز مشاريعهم في أحسن الظروف وأسرع الأوقات .

4 – الإطار التنظيمي لدعم الاستثمار الخاص :

وتهدف إلى استكشاف النقائص في مستوى التنظيم الحالي لمختلف الوزارات والتي من شأنها عرقلة عملية الاستثمار الخاص باعتبار أن المجلة الموحدة للاستثمار فتحت باب الاستثمار في كل الميادين وأقرت حوافز هامة .

وانطلاقاً من هذه النقائص اقتراح التنظيم الهيكلي والمسلكي الواجب توفيره في كل الوزارات لمساعدة الباعثين الخواص .

5 – تحسين المحيط الإداري للمؤسسات الخاصة :

تتعامل المؤسسات الخاصة يومياً مع العديد من الإدارات كالديوانة والجباية والنقل والضمان الاجتماعي والاقتصاد الوطني والهدف هو استكشاف مصادر وأسباب الصعوبات التي قد تكون موجودة في هذا التعامل اليومي واقتراح التدابير الكفيلة بإزالتها .

6 – تصور وإنجاز استراتيجية لتطوير التعليم الفندقي والسياحي وللعناية بالمسائل المصرفية المتعلقة بهذا الميدان بهدف إعطاء الدفع اللازم لهذا القطاع ولتحقيق نسبة نمو مرتفعة تمكنه من مواجهة المزاحمة الأجنبية .

7 – ملاءمة التشريع والتراتيب (الاجراءات) للتحولات الاقتصادية :

وتهدف إلى ملاءمة التشاريع والتراتيب المعمول بها حالياً في الإدارة لما تشهده الساحة الوطنية من تحولات وتغييرات إيجابية وخاصة على صعيد المعاملات والاختيارات الاقتصادية وذلك حسب القطاعات المعنية :

- بحذف كل النصوص غير الضرورية.
- وبتوحيد وتبسيط القواعد القانونية والترتيبية المنظمة للقطاع المعني .
- وبتجميع كل النصوص المنطبقة على نفس القطاع في شكل مجلدات يمكن الرجوع إليها بيسر في كل حالة من حالات التعامل بين الإدارة والأعوان الاقتصاديين .

سادساً : مواضيع مختلفة :

إحداث فرق أخرى عهد إليها بالقيام بدراسة النشاطات و المواضيع التالية :

1 – إعداد منهجية للقيام باستقصاء الرأي العام حول صورة الإدارة :

وتهدف إلى القيام وفق منهجية علمية باستقصاء لدى مستعملي المرفق العمومي والموظفين حول نوعية الخدمات المسداة إليهم ، وما يقترحونه من

إصلاحات هيكلية وإجرائية حول تكون الإدارة في مستوى الطموحات المعلقة عليها .

2 - إعداد إستراتيجية للتنسيق في ميدان الاتصال الإداري :

وتهدف إلى تحقيق تنسيق أفضل بين مختلف المتدخلين في ميدان الاتصال الإداري لمزيد التعريف بإنجازات الإصلاح الإداري و تحسيس كل الأطراف المعنية بضرورة اعتماد اتصال إداري هادف ومجد.

3 - تقييم وتدعيم المجالس الجهوية (المحافظات) :

وترمي إلى تقييم الإصلاح الهام الذي وقع إقراره سنة 1989 بإحداث المجالس الجهوية التي حلت محل مجالس الولايات واستكشاف ما يمكن إقراره من تحسينات إضافية على مستوى التشريع والتراتيب وأيضاً في مستوى الممارسة اليومية وأساليب سير وتنظيم هذه المجالس .

4 - اللامركزية في مستوى بلدية معينة :

والغاية هي تقييم ما بلغته تجربة اللامركزية في مستوى البلديات وتقديم المقترحات والإصلاحات الكفيلة بمزيد دعم هذه التجربة على أرض الواقع المعاش .

5 – الجوانب المالية اللامركزية من خلال تقييم المشاريع ذات الطابع الجهوي :

وتهدف إلى استكشاف النقائص التي مازالت ملحوظة في مستوى برمجة وإنجاز المشاريع، وإلى مراجعة الإجراءات المتبعة عند إحالة الاعتمادات المخصصة للنفقات ذات الطابع الجهوي إلى ميزانيات المجالس الجهوية وذلك بتصور عدة فرضيات ترمي إلى مزيد دعم هذه المجالس وتمكينها من مسؤوليات أكبر في استنباط المشاريع وتنفيذها ومتابعتها .

6 – تقييم نظام مراحل التزويد في الإدارة والعلاقة مع المزودين (الموردين) :

وترمي إلى بلوغ الأهداف التالية :

- تشخيص وتقييم الأساليب والإجراءات المتبعة من طرف مختلف المصالح الإدارية للتزويد بما تحتاجه من معدات وتجهيزات وأدوات للقيام بمهامها على أحسن وجه .
- مزيد من توضيح هذه المسالك وتبسيطها باعتماد أساليب أكثر جدوى لضمان نوعية أفضل من حيث الكم والكيف والتكلفة والآجال .
- تحسين نوعية العلاقة بين الإدارة ومزوديها مع مراعاة التراتيب والتعهدات الموضوعة على كاهل كل طرف ومزيد السرعة في إيفاء الإدارة بالتزامها عند خلاص المزودين .
- وضع نظام جيد للتصرف في المخزونات بقصد المزيد من ترشيد الشراء واستهلاك المواد .
- تصور برنامج تعليم و تدريب لفائدة الأعوان المكلفين بالشراءات العمومية .

7 – تطبيقات خاصة بالإعانة على أخذ القرار :

وتهدف إلى إعداد التطبيقات اللازمة لوضع أقصى ما يمكن من المعلومات والإرشادات على ذمة السيد الوزير لتمكينه من أخذ القرار المناسب بشأن المسائل المعروضة عليه وذلك بعد ما اتضح أن غياب المعلومات الضرورية ولو بصفة جزئية يؤدي إلى مزيد من المشكلات قبل اتخاذ القرار، الشيء الذي يبرز مدى أهمية هذه التطبيقات التي ترتكز أساساًعلى :

- تحديد مصادر المعلومات بصفة دقيقة.
- وضع نظام ملائم لتجميع هذه المعلومات ومعالجتها واستغلالها على الوجه الأفضل .

8 – سلامة المكاتب والوثائق الإدارية :

وتهدف، بعد تقييم الوضع الراهن حول مدى توفر عنصر السلامة بالإدارة التونسية ، إلى تشخيص الإمكانيات المادية والبشرية الواجب توفيرها وطرق توظيفها التوظيف الأمثل لضمان سلامة المكاتب والوثائق الإدارية .

9 – إحداث نظام للإدارة بالأهداف :

ويهدف إلى :

- وضع نظام للإدارة بالأهداف وذلك من حيث ضبط مسؤوليات كل متدخل والأهداف المطلوب منه بلوغها واستنباط المعايير الممكن اعتمادها للمتابعة والمراقبة ووضع نظام لترغيب الأعوان المعنيين في مزيد البذل والعطاء .
- تجربة نظام الإدارة بالأهداف بإحدى الهياكل النموذجية وذلك بتكييف هذا النظام وفقاً لخصوصيات الهيكل المذكور وباختبار تفاعل المتدخلين وتقييم النتائج الحاصلة ثم تصور الشروط والظروف الواجب توفيرها لإدخال هذا النظام لدى هياكل أخرى .

1. – مراجعة نظام المراقبة المسبقة :

وترمي إلى إدخال أكثر جدوى ونجاعة على العمل الإداري مع إعطاء أكثر حرية في التصرف والمبادرة لفائدة الإطارات العليا بالإدارة وذلك بعد أن تبين أن العديد من العمليات الإدارية تخضع حالياً للمراقبة أو المصادقة المسبقة وما ينجز عن ذلك من بطء في اتخاذ القرار والحد من مسؤوليات الإطارات المعنيين .

و يتولى فريق العمل إحصاء كل العمليات الإدارية المتعلقة بالتسيير أو الإدارة والخاضعة للمراقبة المسبقة وتشخيص المسالك التي تم عبرها وخاصة

فيما يتعلق بمراقبتها ثم التحليل النقدي لجدوى هذه المراقبة في مختلف المستويات واقتراح كل إصلاح من شأنه :

- تعويض المراقبة المسبقة بمراقبة لاحقة .
- إعطاء حرية تصرف أكبر ومسؤوليات أكثر للإطارات (القيادات) المعنيين وتشجيعهم على مزيد المبادرة في القيام بوظائفهم .
- تمكين المصالح والمؤسسات العمومية من التأقلم بسرعة مع المستجدات التي تطرأ في محيطها .
- اختصار مسالك أخذ القرار .

11 – إعداد جداول استعمال (نشاطات) الأعوان وبطاقة المهام الموكلة لكل عون :

لقد اتضح أن العديد من المصالح الإدارية تفتقر إلى مقاييس دقيقة تمكنها من تحديد حاجياتها الحقيقية (حاضراً ومستقبلاً) من الأعوان من الناحيتين الكمية والنوعية، الشيء الذي يعوقها في :

- إعداد برامج تعليم وانتداب .
- التحكم في تكلفة الخدمات .
- حسن استعمال الأعوان وتقييم إنتاجيتهم ومكافأتهم حسب مردوديتهم .

12 – إعادة النظر في مختلف المجالس الاستشارية :

إزاء تعدد المجالس الاستشارية واختلاف تسمياتها وتباين دورية اجتماعاتها أصبح من الأكيد القيام بجرد شامل لهذه المجالس وضبط نتائج أنشطتها ، ثم تصور وتطبيق الإصلاحات الواجب إدخالها عليها وخاصة فيما يتعلق بإعادة تنظيمها .

13 – تنظيم وصيانة الأرشيف و الوثائق :

رغم استصدار النصوص التشريعية والترتيبية المنظمة لهذه الوظيفة منذ سنة 1989 مازال قطاع الأرشيف في الإدارة يشكو العديد من النقائص لا بد من استكشافها وتحديدها بالدقة اللازمة حتى يمكن اقتراح التدابير الملائمة فيما يتعلق بتنظيم وصيانة الوثائق والأرشيف .

14 – إحصاء أعوان (موظفي) الوظيفة العمومية :

وترمي إلى إحصاء دقيق لأعوان الوظيفة العمومية مع توزيعهم حسب الهياكل والوظائف والجهات وذلك بالنسبة للأعوان الموجودين ثم الاحتياجات من الأعوان حسب المقاييس المعتمدة لاستنتاج :

- تركيبة الأعوان والنسب المئوية حسب عدد السكان .
- الوضعيات غير القانونية والتجاوزات التي قد توجد (أعوان صوريون ، أعوان بدون عمل ، أعوان متغيبون لكن يتقاضون مرتباً ، الجمع بين المرتبات ..).

15 – مراجعة وتقييس المطبوعات الإدارية :

والهدف هو إعداد نظام متكامل لصياغة وتعيين المطبوعات والوثائق الإدارية مع إخضاعها إلى مقاييس موحدة لتسهيل استعمالها سواء من طرف المواطن أو من طرف الإدارة والتقليل من كلفة إنتاجها وخزنها والتزود بها .

16 – تقييم ومراجعة نظام الصيانة والتعهد للمباني والتجهيزات الإدارية :

تهدف إلى تحديد المشاكل التي قد تعرقل عمليات الصيانة والتعهد قصد وضع الطرق الواجب إتباعها للقيام بعمليات الصيانة " الوقائية والعلاجية " .

17 – إصلاح أنظمة المنشآت العمومية :

وذلك قصد إضفاء المزيد من النجاعة والمرونة في مراقبة الادارة في المنشآت العمومية والقضاء على النقائص الموجودة حالياً واقتراح نظام جديد خاصة بالنسبة للمنشآت التي تعمل في القطاع التنافسي يمكنها من التفتح على محيطها الاجتماعي والاقتصادي .

18 – دراسة وظيفة التوثيق بالوزارات :

وذلك قصد تحيين (تحديث) المعلومات التاريخية المتعلقة بتطور مصالح الدولة والهيئات العامة وتصور طريقة عمل تمكن هذه الهياكل من إعداد وثائق في ذلك للتعريف بها من حيث تاريخ المسؤولين الذين تداولوا عليها والمشمولات والتنظيم الحالي .

19 – دراسة نقدية للإجراءات الإدارية المتعلقة بالمرور والجّولان (الجولات) :

وتهدف إلى إعادة النظر في الإجراءات والوثائق المطلوبة بالنسبة لكل نوع من السيارات والشاحنات قصد تبسيطها مع مراجعة نظام العقوبات والخطايا المتعلقة بسحب البطاقات الرمادية ورخص السياقة .

20 – وضع استراتيجية إعلامية وخطة اتصال للتعريف بالإصلاحات الإدارية وبالتبسيطات والتسهيلات التي يتم إقرارها في خصوص العلاقة بين المواطن والمصالح العمومية .

21 – دراسة نقدية لبيع وشراء السيارات :

وتهدف إلى دراسة الوضع الحالي قصد تحديد واجبات وحقوق كل الأطراف وإحكام الدور الذي تقوم به الإدارات المعنية في هذا الشأن .

22 – الإجراءات الإدارية المتعلقة بالحالة المدنية :

وتهدف إلى دراسة الوضع لتشخيص المشاكل الموجودة واقتراح النصوص القانونية والترتيبية اللازمة للقضاء عليها خاصة فيما يتعلق بالتصريح بالولادات والوفيات الحاصلة بالمستشفيات.

23 – اللامحورية الإدارية وتصور ميثاق الغرض :

وتهدف إلى تقييم الوضع الموجود وإرساء الضوابط الواجب احترامها في هذا الشأن مع توضيح المبادئ والأدوار المتصلة بهذا الموضوع .

24 – تصور وإعداد مكتب نموذجي للعلاقات مع المواطن :

انطلاقاً من المعاينة الميدانية لهذه المكاتب في الوزارات والولايات من حيث الموقع الجغرافي لانتصابها والتنظيم الداخلي ووسائل العمل ، تهدف إلى استكشاف النقائص التي قد توجد في هذا الشأن وتصور وإعداد مكتب نموذجي للعلاقات مع المواطن من حيث موقع الانتصاب والتنظيم الداخلي ووسائل العمل الواجب توفيرها للقيام بعملية استقبال وإرشاد المواطن على أحسن وجه .

25 – تقييم نظام التشريفات :

إن نظام التشريفات يشكو من عدة نقائص نذكر من بينها :

- عدم اختصاص المسؤولين على هذا النظام إذ لم يتلقوا تكويناً خاصاً في هذا الميدان .
- عدم وضوح طرق العمل والإجراءات المتعلقة بالتشريفات .

وتهدف إلى تقييم وضع نظام التشريفات بسورية قصد اقتراح نظام جديد وتصور برنامج متكامل لتكوين أعوان جدد ورسكلة الأعوان الموجودين وإعداد وثيقة مرجعية لتوضيح طرق العمل والإجراءات المتعلقة بتنظيم المراسم والتشريفات بسورية وإقرار تقاليد في ذلك .

26 – شهادة براءة الذمة من الأداءات للأجانب :

تهدف إلى استكشاف الصعوبات التي تعترض الإدارة لإسداء هذه الخدمة والتي تعترض الأجانب المعنيين للحصول عليها وذلك لاقتراح الحلول والإصلاحات الكفيلة بإزالتها .

27 – استعمال القروض الممنوحة لتونس في إطار التعاون الدولي :

وتهدف إلى استبيان الوضع الموجود في خصوص إجراءات الحصول على هذه القروض وظروف استعمالها من حيث الإيفاد بالتعهدات وآجال الإنجاز وذلك قصد اقتراح ما يتعين إدخاله من إصلاحات وتدابير للاستعمال الأمثل لهذه القروض .

28 – مراجعة القواعد المتعلقة بتشخيص السيارات :

وهي عملية تطرح إشكاليات كثيرة عندما يتعلق الأمر بوجود مخالفات للتراتيب المعمول بها في هذا الصدد .

وتهدف إلى استكشاف نقائص الوضع الموجود الذي يتسم بتعقد وطول الإجراءات واقتراح الإصلاحات التي من شأنها تبسيط هذه العملية وتوضيح المسؤوليات الموكلة إلى الأجهزة المعنية من نقل بري وحرس وطني وديوانة ومحاكم .

29 – مراجعة نظام التصرف في الأراضي الفلاحية التابعة للدولة :

وتهدف إلى استكشاف النقائص التي قد توجد في مختلف طرق التصرف باعتبار مختلف المتدخلين واقتراح التدابير الكفيلة بمزيد ترشيد هذه الطرق .

3-3 – أهم الإنجازات :

في الواقع ، هناك عدة إنجازات مرتبطة بالبرنامج الجديد للإصلاح الإداري تمت خلال النصف الأول من عقد التسعينيات ومن الصعب ذكرها

كلها في هذه الوثيقة . ولذلك سنكتفي بذكر الإنجازات التي نراها أهم من غيرها كفريق المواطن الرقيب التي تعتبر تجربة سورية بحتة والموفق الإداري وجائزة التجديد الإداري ومراجعة عمليات التعريف بالإمضاء والإشهاد بمطابقة النسخ لأصولها والشهادات الإدارية والعناية باللغة العربية .

3-3-1- فريق المواطن الرقيب :

أحدث فريق المواطن الرقيب بمقتضى الأمر عدد 147 لسنة 1993 المؤرخ في 18 كانون الثاني 1993

تعتبر هذه الخطة تجربة سورية بحتة تم إحداثها من منطلق الإيمان بالدور الذي يلعبه المواطن في تحسين نوعية الخدمات المسداة إليه من قبل المصالح الإدارية ، وكذلك من إرادة المشرِّع تطوير علاقة الإدارة بالمواطن وإرساء قواعد جديدة للتعامل بينهما .

وتعد هذه الخطة بمثابة هيكل جديد يضاف إلى أجهزة الرقابة الأخرى يساهم في مزيد الإحاطة بمشاغل المواطن اليومية ويحث الأعوان العموميين على حسن التعامل مع المواطن باعتباره حريفاً للخدمات الإدارية .

وقد ساهم تدخل فريق المواطن الرقيب سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة في إيجاد الحلول الملائمة لتجاوز بعض الصعوبات التي ما تزال تواجه المواطن في تعامله المباشر مع بعض المصالح الإدارية .

أ) - أهداف خطة فريق المواطن الرقيب :

تندرج خطة المواطن الرقيب ضمن برنامج إصلاح متكامل يرمي إلى تعصير(تحديث) الإدارة التونسية وجعلها أداة فعالة في تحقيق التنمية الشاملة .

وتمكن هذه الخطة من خلال الإنصات إلى مشاغل المواطنين من وضع الإدارة تحت المجهر وتحسس النقائص التي تشكو منها بعض المصالح العمومية عبر تشريك (مشاركة) المواطن في عملية الإصلاح الإداري بواسطة فريق المواطن الرقيب الذي يمثل عينة من الأشخاص الذين تم اختيارهم على أساس النزاهة والكفاءة المهنية والذين يتصلون بالإدارات العمومية لقضاء شؤونهم مثلهم مثل أي مواطن عادي .

ب) - مشمولات المواطن الرقيب ومجال اختصاصه :

تتمثل مهمة المواطن الرقيب في القيام بزيارات ميدانية لمختلف الإدارات للقيام بعمليات إدارية حقيقية وطلب خدمات كسائر المواطنين قصد معاينة نوعية الخدمات بالمصالح العمومية وملاحظة كيفية أداء العمل من قبل الأعوان العموميين وأسلوب تعاملهم مع المواطنين وكل الظروف التي تتم فيها إسداء الخدمات .

كما يتم الانتباه إلى ظروف العمل بالمصلحة العمومية ووضعها المادي ومظهرها وذلك طبق برنامج زيارات تضبطه له إدارة نوعية الخدمة العمومية مع تحديد المكان والزمان وطبيعة الخدمة الإدارية المطلوبة .

وطبقاً لمقتضيات الفصلين (2 و 3) من الأمر عدد 147 لسنة 1993 المؤرخ في 18 كانون الثاني 1993 ، يقوم المواطن الرقيب بمهامه لدى مصالح الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات العمومية المحلية وبصفة عامة لدى كافة المؤسسات التي تساهم الدولة أو الجماعات

العمومية المحلية في رأسمالها بصفة مباشرة أو غير مباشرة والتي لها علاقة مباشرة مع المواطن وبالتالي لا يقوم المواطن الرقيب إلا بمراقبة الأعوان العموميين الذين لهم علاقة مباشرة بالمواطن .

هذا ويحجر على المواطن الرقيب الكشف عن صفته أو التدخل في سير العمل بالمصلحة العمومية التي يزورها .

ج) - انتداب فريق المواطن الرقيب :

يتم انتداب المواطنين الرقباء طبقاً لما جاءت به الفصول 4 إلى 9 من الأمر عدد 147 لسنة 1993 السابق ذكره وكذلك طبقاً لقرار الوزير الأول المؤرخ في 7 شباط 1993 الذي يفسر مقتضيات الأمر السابق الذكر ويحدد مختلف مراحل هذا الانتداب .

ويتم الانتداب لمدة سنة من بين الموظفين المرسمين المباشرين شرط أن تكون رتبتهم من صنف (ب) أو متحصلين على شهادة البكالوريا على الأقل ومن بين المتقاعدين أو من بين المتعاقدين مع الوزارة الأولى .

وبعد درس ملفات الترشح يخضع المترشحون لهذه الخطة لاختبار كتابي ثم شفهي أمام لجنة اختبارات لتقييم مؤهلاتهم والاستعدادات اللازمة لديهم للقيام بمهامهم على أحسن وجه ولمعرفة مدى اقتناعهم بأهداف الخطة ورغبتهم في المساهمة في عملية الإصلاح الإداري .

ويتلقى الناجحون تكويناً فردياً ملائماً يمكنهم من التعرف على طريقة عمل المواطن الرقيب وكيفية تعامله مع الوزارة الأولى واستعمال الوثائق الخاصة بعمله .

كما يؤدي كل مواطن رقيب تم انتدابه اليمين قبل مباشرته لمهامه .

د) - سرية الخطة :

تحاط خطة فريق المواطن الرقيب بالسرية التامة منذ الانتداب والتكوين المتعلق بكيفية العمل وفهم أهداف خطة المواطن الرقيب إلى غاية إنهاء مهامه .

فمن ذلك ، أن الترشيحات توجه عن طريق الرئيس المباشر للمترشح في ظرف سري إلى الوزارة الأولى ويكون الاختبار الكتابي بصفة فردية وكذلك الأمر بالنسبة للتكوين حتى لا يعرف أعضاء فريق المواطن الرقيب بعضهم البعض .

كما أن إدارة نوعية الخدمة العمومية تحرص على أن تحظى طريقة عمل الفريق بكامل السرية من ذلك منح كل مواطن رقيب رقماً سرياً للتعامل به واستعماله للتعريف بجميع الوثائق التي يدلي بها للإدارة والوزارة الأولى وأن يعدل عن القيام بمعاينته كلما اتضح له أن العون الإداري المعني بزيارته هو من أقربائه أو من أصدقائه وكذلك الأمر كلما تبين له عدم إمكانية أدائه لمهمته بصفة موضوعية .

هـ) – طريقة العمل :

يقوم فريق المواطن الرقيب بزيارة المصالح الإدارية وفق برنامج تضبطه مسبقاً إدارة نوعية الخدمة العمومية مثل أي مواطن عادي ويسجل ملاحظاته على بطاقة معاينة معدة للغرض تعنى بالجوانب التالية :

- المظهر العام للمصلحة العمومية .

- ظروف استقبال المواطنين .
- ظروف عمل الأعوان العموميين .
- مظهر العون وطريقة أدائه للخدمة المطلوبة .
- نوعية الخدمة المسداة .

وإضافة إلى البرمجة العادية للخدمات الإدارية تتم برمجة زيارات بطلب لمعاينة مصلحة عمومية ما ورد في شأنها بطريقة أو بأخرى ما يستدعي زيارتها بصفة عاجلة .

وإثر تدوين ملاحظاته يرسل المواطن الرقيب بطاقات المعاينة حسب الكيفية المتفق عليها مع إدارة نوعية الخدمة العمومية التي تقوم باستغلالها وتحليل أهم الملاحظات الواردة بها.

و) - أنواع الإجراءات المتخذة على إثر زيارات فريق المواطن الرقيب :

لقد قام فريق المواطن الرقيب إلى غاية كانون الأول 2000 بما يفوق 1200000 زيارة لمختلف المصالح العمومية .

هذه الزيارات تمكن من اتخاذ ثلاثة أنواع من الإجراءات حسب ما تفرزه نتائج هذه الزيارات وذلك كما جاء بمنشور الوزير الأول عدد 9 بتاريخ 26 كانون الثاني 1993 :

- اقتراح منح بعض الحوافز للأعوان الذين يقومون بمهامهم على الوجه الأمثل كالترقيات الاستثنائية أو التوسيم أو أي نوع من التشجيع .
- اتخاذ إجراءات تأديبية تجاه الأعوان الذين يثبت أن سلوكهم المهني وطريقة أدائهم لعملهم غير مرضية .

- اتخاذ التدابير اللازمة قصد تحسين تنظيم العمل ودعم الإمكانيات البشرية أو المادية بالمصالح الإدارية التي يثبت أنها تشكو نقصاً يكمن وراء خدماتها غير المرضية .

ز) - أهم السلبيات التي عاينها فريق المواطن الرقيب :

أولاً : السلبيات المتعلقة ببعض الأعوان :

- الظهور في زي أو مظهر غير لائق .
- تأخر بعض الأعوان في الالتحاق بمراكز عملهم .
- نقص في التكوين والرسكلة .
- ظاهرة المكاتب والنوافذ الشاغرة في بعض المصالح العمومية .

ثانياً : السلبيات المتعلقة بالمباني والتجهيزات :

- نقص على مستوى العناية بالنظافة والمحيط .
- نقص في الأثاث والمعدات والتجهيزات المخصصة لأداء العمل بصفة عادية .
- تعليق الإشهارات والإعلانات بواجهة المقرات الإدارية أو داخلها .
- عدم تهيئة بعض الفضاءات الخاصة بقبول العموم وعدم تجهيزها بمقاعد الانتظار.
- عدم توفير حاويات للفضلات داخل بعض المصالح الإدارية .

ثالثاً : تنظيم العمل وأساليبه :

- عدم توفر الطوابع الجبائية أو البريدية ببعض المكاتب .
- اختلاف معاليم إسداء نفس الخدمة من مصلحة إلى أخرى .

- رفض قبول الطرود البريدية ببعض المكاتب البريدية .
- استعمال اللغة الفرنسية عند إعداد المعلقات داخل بعض المصالح الإدارية .
- الاكتظاظ في بعض الإدارات .
- تعطل الأجهزة الطرفية للإعلامية ببعض المصالح الإدارية .

ح) أهم الإجراءات المتخذة على إثر معاينات فريق المواطن الرقيب :

- إعطاء الأولوية للتكوين والرسكلة وخاصة الأعوان الذين لهم اتصال مباشر مع المواطنين .
- توفير علامات التوجيه وتكثيف الإعلام والإرشاد داخل الإدارة وخارجها .
- إعداد مطبوعات وأدلة توضع على ذمة المواطنين .
- تشديد الرقابة لاجتناب التأخر في الالتحاق بمراكز العمل وللعناية بالمظهر .
- تعميم الموزع الآلي لقصاصات الأسبقية لتنظيم عملية إسداء الخدمات والعمل على حسن استعمال هذا الموزع .
- العناية بالنظافة والمحيط .
- تمكين المصالح من وسائل العمل اللازمة .
- صيانة المباني والأجهزة .

<u>3-3-2- الموفق (الوسيط) الإداري :</u>

تم سنة 1993 إحداث مصالح الموفق الإداري 1 وهي مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يديرها الموفق الإداري .

الموفق الإداري مكلف بالنظر في الشكاوى الفردية الصادرة عن الأشخاص الماديين والمتعلقة بالمسائل الإدارية التي تخصهم والتي ترجع بالنظر لمصالح الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والمنشآت العمومية وغيرها من الهياكل المكلفة بمهمة تسيير مرفق عمومي .

وينظر كذلك في الشكاوى الصادرة عن الذوات المعنوية المتعلقة بالمسائل الإدارية التي تخصها على أن تقدم الشكوى من طرف شخص مادي له مصلحة مباشرة .

ونظراً لأهمية هذه الخطة ، فقد تم إلحاقها مباشرة برئيس الجمهورية 1 .

لا يمكن أن نرفع للموفق الإداري شكاوى تخص النزاعات المتعلقة بالحياة المهنية والتي تطرأ بين الهياكل السابق ذكرها وأعوانها .

ولا يجوز للموفق الإداري أن يتدخل في القضايا المنشورة أمام المحاكم ولا أن يعيد النظر في حكم قضائي ويخول له أن يرفع توصيات إلى السلطة الإدارية ذات النظر .

كما يمكنه في صورة تعذر تنفيذ حكم اتصل به القضاء أن ينظر في المسألة مع الهيكل الإداري المعني بالأمر وأن يقترح كل الحلول التي من شأنها رفع العراقيل التي حالت دون تنفيذ الحكم المعني .

ولتيسير مهمة الموفق الإداري فقد طلب من الوزراء وكل السلطات الإدارية أن يعيّنوا من بين الإطارات العليا الراجعة لهم بالنظر منسقاً مع الموفق الإداري يتولى تعجيل البت فيما يرفع إليه من شكاوى .

كما طلب منهم أن يأذنوا للأعوان الخاضعين لسلطتهم بالرد على أسئلة الموفق الإداري وعلى استدعاءاته عند الاقتضاء وبأن يأذنوا لهيئات الرقابة بالقيام في حدود مشمولاتهم بالتحقيقات والأبحاث التي يطلبها الموفق الإداري .

وفي غياب الرد في الآجال التي يعينها ، يمكن للموفق الإداري أن يرفع تقريراً في الغرض إلى رئيس الجمهورية مشفوعاً باقتراحاته .

كما يرفع الموفق الإداري إلى رئيس الجمهورية تقريراً سنوياً يتضمن نتائج نشاطه والإجراءات التي من شأنها تحسين عمل الإدارة وكذلك التنقيحات التي يرى من الصالح إدخالها على القوانين والتراتيب الجاري بها العمل .

ولمساعدة الموفق الإداري في أعماله بالجهات ، تم إحداث خطة ممثل جهوي للموفق الإداري مكلف بالنظر في الشكاوى الفردية ذات الصبغة الجهوية والمحلية 1 المتصلة بالمسائل المنصوص عليها بالفصل 2 من القانون عدد 51 لسنة 1993 المؤرخ في 3 أيار 1993 .

وهو يمارس مهامه في إطار المهام الموكلة للموفق الإداري وطرق عمله المنصوص عليها بالفصول (3و4و5) من الأمر عدد 1126 لسنة 1996 المؤرخ في 15 حزيران 1996 السابق ذكره .

يعين الممثل الجهوي للموفق الإداري من بين الأعوان الذين تتوفر فيهم على الأقل شروط التعيين في خطة مدير إدارة مركزية ويتمتع حسب الحالة برتبة وامتيازات مدير أو مدير عام إدارة مركزية حسب مـا نص عليه الأمر عدد 188 لسنة 1988 المؤرخ في 11 شباط 1988.

يتولى الممثل الجهوي للموفق الإداري تسيير المصالح الجهوية للتوفيق :

وتتركب هذه المصالح من :

- مكتب التوفيق .
- مكتب الاستقبال والتوجيه .
- مكتب الضبط .

يخول للممثل الجهوي الموفق الإداري في إطار أداء مهامه القيام بكل المساعي التي يراها صالحة لدى الإدارات والسلطات الجهوية والمحلية .

وعلى كافة السلطات الإدارية الجهوية والمحلية تيسير مهمة الممثل الجهوي للموفق الإداري ، وعليهم في هذا الإطار ، أن يقوموا في حدود مشمولاتهم بكل التحريات والتحقيقات التي يطلبها الممثل الجهوي للموفق الإداري .

كما عليهم أن يقوموا أو يأذنوا للأعوان الخاضعين إلى سلطتهم ، بالرد على أسئلة الممثل الجهوي للموفق الإداري وعلى استدعاءاته عند الاقتضاء .

يمكن للممثل الجهوي للموفق الإداري دعوة العارضين للاستماع إليهم لمزيد التحري واستكمال الملفات قبل الشروع في دراسة الشكوى المعروضة عليه وبذل المساعي التوفيقية .

إذا ما تبين للممثل الجهوي للموفق الإداري أن الشكوى قائمة على سند وجيه ، فله أن يرفع كل التوصيات اللازمة لفض النزاع إلى الجهة المعنية .

ويجب على هذه الجهة في جميع الحالات إعلام الممثل الجهوي للموفق الإداري بمآل المساعي التي بذلها .

وفي غياب الرد في الآجال التي يعينها الممثل الجهوي للموفق الإداري ، يمكن لهذا الأخير أن يرفع تقريراً في الغرض إلى الموفق الإداري .

إذا مـا تبـين للممثـل الجهـوي للموفـق الإداري أن موضـوع الشـكوى لا يكتسـي صـبغة جهويـة أو محليـة فهـو يتـولى حتمـاً توجيـه العـارض إلـى الموفـق الإداري .

يرفـع الممثـل الجهـوي كـل سـتة أشـهر تقريـراً للموفـق الإداري يتضـمن حصيلة نشاطه ونتائج تدخلاته وكذلك جملة ملاحظاته ومقترحاته .

3-3-3- مؤشرات التقدم في تونس بعد تنفيذ برنامج الاصلاح :

- ازدادت نسـبة النمـو عـن 4.5% بـدلاً عـن 2.4% بـين عـامي 1982-1986 وحالياً 5% .
- تراجعت نسبة التضخم من 14.1% عام 1982 إلى 3.1% عام 1998 .
- ارتفعت نسبة الاستثمار الخـاص مـن مجمـوع الإسـتثمارات 28% عـام 1966 إلى 57% عام 1997.
- ازداد الاستثمار بنسبة 1..1% سنوياً .
- انخفضـت نسـبة الـدين إلـى 16.8% عـام 1998 مقابـل 26.5% عـام 1987 .
- قفـز النـاتج المحلـي الإجمـالي مـن 16.7 مليـون دينـار عـام 1986 إلـى 8.922 مليون دينار عام 1998 .
- ارتفعت نسبة الصـادرات مـن النـاتج المحلـي الإجمـالي مـن 21% عـام 1966 إلى 44% حالياً .
- تطـور حجـم الاسـتثمار الخـارجي مـن 100مليـون دينـار عـام 1986 إلـى 957 مليون دينار عام 1998 وأصبحت حالياً 18 مليار دينار .

- انخفضت نسبة الزيادة السكانية من 1..3% عام 1966 إلى 1.22% عام 1998 وحالياً 1.15%.
- ارتفعت نسبة الانتساب إلى المدارس ذكوراً وإناثاً بين 85% عام 1975 إلى 99.1% حالياً لأطفال المرحلة الابتدائية .

- ارتفعت نسبة الضمان الاجتماعي من 54.6% عام 1987 إلى 8..7% سنة 1997 وحالياً 85%.
- ارتفع معدل الحياة عند الولادة من 51 سنة عام 1966 إلى 72 سنة حالياً .
- أكثر من 7% من الأسر مزودة بالماء الصالح للشرب والإنارة الكهربائية وحالياً 94.5% .
- ارتفعت نسبة الأسر المالكة للمساكن إلى 80% .
- تراجعت نسبة الفقر إلى حوالي 6% بعد أن كان ثلث التونسيين يعيشون تحت عتبة الفقر في الستينيات وحالياً 4.2% .
- تطور الدخل الفردي السنوي من 690 دينار عام 1986 إلى 2444 دينار عام 1998 وحالياً 5300 دينار أي حوالي 3000 دولار .
- ارتفعت نسبة الطبقة الوسطى لتشمل 80% من السكان .
- تم إحداث فرص العمل بما يغطي نسبة 95% من طلبات العمل .
- يخصص نسبة 1% من الناتج الوطني الإجمالي للبحث العلمي .
- يخصص نسبة 1% من الناتج الوطني الإجمالي لقطاع الثقافة .

9-2-2- التجربة الأردنية :

مـرت التجربـة الأردنيـة بمراحـل عديـدة ، حققـت بعـض النجاحـات فـي بعضـها وأخفقت في بعضها الأخرى وذلك كما يتضح من العرض التالي :

1- مراحل برامج الإصلاح الإداري :

- مرحلـة مـا قبـل عـام 1984 : (مرحلـة التكـوين والتجربـة**)**

وشملت ما يلي :

- إنشـاء وإحـداث الأجهـزة والمؤسسـات المعنيـة بـالإدارة والخدمة المدنية :
  - ديوان الموظفين عام 1955 .
  - معهد الإدارة العامة عام 1968 .
  - وحـدة التنظـيم والأسـاليب فـي دائـرة الموازنة عام 1967 .
- تشـكيل لجـان وفـرق عمـل كلفـت بمهـام تطـوير الإدارة والخدمة المدنية مثل :
  - لجنة إعادة تنظيم الجهاز الحكومي عام 1971 .
  - لجنـة تحـديث الإدارة الحكوميـة عـام 1972 .
  - لجنة التطوير الإداري عام 1972 .
  - انعقـاد نـدوة تنميـة القـوى البشـرية عـام 1974 .
- الاستعانة بخبرات دولية مثل (مؤسسة فورد) التـي تبنـت مشـروع إنشـاء وتطـوير معهـد الإدارة العامـة ، وبرنـامج

الأمم المتحدة الإنمائي الذي تبنى مشروع إنشاء وتجهيز وحدة التنظيم والأساليب في وزارة المالية .

ووكالة الولايات المتحدة للإنماء الدولي التي دعت إلى البدء بمشروع وصف وتصنيف وإعادة تنظيم أجهزة الدولة .

- تضمين الخطة الخمسية للتنمية الشاملة جزء خاص بالتنمية الإدارية (1981-1985).

- مرحلة التطوير الإداري (1984-1994) :

- إجراء دراسة شاملة لواقع الجهاز الإداري للحكومة .
- تقييم أداء الأجهزة الحكومية ورصيدها البشري وأنماطها التنظيمية.
- العمل على تعزيز السمات المؤسسية للجهاز الحكومي .
- الحيلولة دون تسرب السلبيات وعدم الانضباطية .
- تحديث أساليب العمل ووسائله وتوفير المعلومات بدقة وكفاية .
- تدعيم مبدأ المساءلة والمراقبة .

وعملت اللجنة من خلال ثلاث مسارات شكلت لكل منها فريق عمل تخصصي وهي :

- فريق التنظيم وإعادة التنظيم .
- فريق الخدمة المدنية .
- فريق التشريعات المالية .

تضمنت حصيلة المرحلة ما يلي :

- الربط المتكامل بين التدريب والترقية الوظيفية .
- تقسيم الموظفين إلى فئات تمثل كل فئة مستوى متخصص من اتخاذ القرار .
- توحيد جميع أنظمة موظفي المؤسسات العامة بنظام مركزي واحد وبإشراف جهاز هو ديوان الخدمة المدنية .
- تشكيل مجلس الخدمة المدنية تتمثل بها الوزارات المعنية بالإدارة وبرئاسة نائب رئيس الوزراء إضافة إلى ممثلين عن القطاع الخاص والمجتمع المدني وتتولى متابعة نشاطات التطوير الإداري على مستوى الدولة .
- إقرار مبدأ علنية تقييم الأداء لموظفي الدولة .
- إلزام كل وزارة ومؤسسة بإنشاء ورعاية وحدة متخصصة للتطوير الإداري والوظيفي لديها ، وتكليف ديوان الخدمة المدنية ومعهد الإدارة العامة بالعمل على تطوير تلك الوحدات ورعايتها .
- إنشاء جهاز مركزي متخصص بالرقابة وهو ديوان الرقابة والتفتيش الإداري عام 1992 .
- وصف وتصنيف وظائف جميع الفئات ، وإصدارها بأدلة متكاملة عن ديوان الخدمة المدنية بعد إقرارها من مجلس الخدمة المدنية .
- إعداد خطة وطنية للتدريب الإداري والفني لجميع موظفي الدولة ، وإقرار مجلس الوزراء لها عام 1992 .

- توقيع اتفاقية مشروع التطوير الإداري والتنظيمي مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للفترة (199.-1993) وتضمن :
  - التنظيم وإعادة التنظيم لقطاعات الإدارة الحكومية .
  - الوظيفة والموظف العام .
  - تطوير القدرات والإمكانيات المؤسسية لمعهد الإدارة وديوان الخدمة المدنية ووحدات التطوير الإداري .

- مرحلة ما بعد 1994 :

- إنشاء وزارة التنمية الإدارية عام 1994 .
- قدمت الوزارة عام 1995 مشروعاً متكاملاً للتنمية الإدارية تضمن (15) مجالاً،وأقرت من مجلس الوزراء لكن لم تنفذ بسبب التغيير الوزاري .
- شكلت لجنة ملكية للتحديث والتطوير عام 1994 ، واستبعدت الجهات المعنية في الإدارة في أعمالها ، وأنجزت مجموعة من الدراسات وحفظت لاحقاً .
- صدر نظام جديد للخدمة المدنية عام 1998 وتضمن ما يلي :
  - العودة إلى سرية التقييم السنوي للموظفين .
  - تخفيف نسب الحوافز المتعلقة بالترقيات الوظيفية .

- تقوية صلاحيات الوزير ومجلس الوزراء .
- إلغاء مجلس الخدمة المدنية واستبداله بمجلس التنمية الإدارية برئاسة وزير التنمية الإدارية .

2- تنفيذ تجربة الإصلاح الإداري :

- تم إعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص بغية زيادة الكفاءة والتنافسية خاصة فيما يتعلق بالسياسات التي تخص ملكية الدولة للمرافق العامة وإدارتها بشكل تجاري .

- السياسات التنفيذية للخصخصة :

- الإعداد لإدارة خصخصة كل مشروع على حدة .
- الالتزام بمبدأ الشفافية .
- الاستعانة بالمستشارين والخبراء .
- تعديل التشريعات .
- الالتزام بمبدأ تشجيع المنافسة .
- إعادة هيكلة الوحدات الإنتاجية .
- إنشاء هيئات التنظيم والرقابة القطاعية .
- تطوير العلاقة بين القطاعين العام والخاص .
- إتاحة الفرصة لمشاركة المواطنين في رأس المال .

- الإطار التنفيذي :

- تشكيل لجنة وزارية عليا دائمة للخصخصة .
- تشكيل وحدة تنفيذية متخصصة تشرف عليها اللجنة .

- تشكيل لجان توجيهية للإشراف على خصخصة كل مشروع .

- **البرنــامج التنفيـذي** : يشــمل القطاعــات والمشــروعات التــي يجــري خصخصتها وهي :

- القطاعات .
- شركة الإتصالات.
- قطاع الطاقة الكهربائية (الإنتاج والنقل والتوزيع) .
- قطاع النقل البري والجوي .
- المؤسسة الأردنية للاستثمار .
- الحاجة لتشريعات أساسية ينظم شؤون الخصخصة .
- استخدام عوائد الخصخصة على المستوى الوطني .

2- البرنامج الحالي لإصلاح القطاع العام للحكومة الأردنية :

- التحديات الرئيسية للوصول إلى إدارة حكومية أفضل لتحقيق نتائج أفضل :

* تمحور العمل الحكومي بشكل كبير حول العمليات والإجراءات بدلاً من تركيزه على النتائج.

* عدم تخصيص الموارد (البشرية والمالية) تبعاً للأولويات الإستراتيجية الوطنية.

* معالجة المشاكل والتحديات بشكل فردي، وعدم التعامل مع قضايا القطاع العام بشكل كلي.

* ضعف هيكل الرواتب والدرجات الوظيفية في الخدمة المدنية، وضعف القدرات المؤسسية.

-المقومات الرئيسة لإصلاح القطاع العام

* الإلتزام الكامل من قبل مجلس الوزراء بتنفيذ برنامج إصلاح القطاع العام.

* المتابعة الحثيثة لعملية التنفيذ والتقييم المنهجي للنتائج.

* ان إصلاح الإدارة الحكومية هو عملية مستمرة، تتحقق نتائجها بمرور الوقت الكافي.

* ان للإصلاح جوانبَ عدة، لن ينجح أحدها بمعزل عن الآخر، وهو ما يستدعي وجود إدارة موحدة لتنسيق عملياته بشكل مستمر ودائم.

* ان تطوير الإدارة العامة لا يمكن تحقيقه بمجرد القرارات الأدارية، بل بالمشاركة الحقيقية والفاعلة من قبل موظفي القطاع العام على كافة المستويات الإدارية.

المبادئ الرئيسة لإصلاح القطاع العام

1 **التركيز على النتائج**

- من الضروري أن يكون تحقيق النتائج هو المعيار الأساسي في عملية تطوير السياسات وتحديد الإجراءات وبناء المؤسسات

2 **المساءلة**

- توفير آليات فاعلة لضمان المساءلة العامة لسياسات الحكومة وأدائها

3 **اللامركزية**

- نقل مسئولية تحقيق النتائج، ما أمكن، إلى المستويات التنفيذية الدنيا، على أن يتم رفدها بالصلاحيات الإدارية اللازمة لتوظيف الموارد المطلوبة.

3

- يجب أن تستند كافة الأعمال الحكومية إلى الاستخدام الأمثل للموارد المالية،

- مهام حكومة اليوم :

الإجابة عن أهم تحديات الأردن خلال السنوات العشرة المقبلة

- البرنامج التنفيذي (الأجندة) الوطنية :

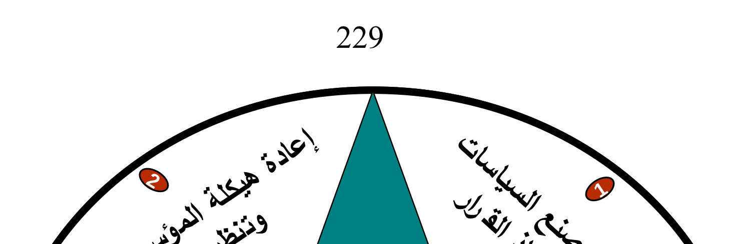
* وثيقة ترسم الشكل المنشود للأردن بعد عقد من الزمان، على كل من المستويات الاقتصادية والاجتماعية والتنمية السياسية، و يتم إعدادها من خلال إشراك اكبر عدد من القطاعات الحكومية والأهلية.

* تعكس رؤية وطموح الملك لمكانة الأردن في القرن الحادي والعشرين، ورغبة المواطن الأردني في التقدم والازدهار.

* تحدد الأهداف الاستراتيجية والسياسات الوطنية التي ستلتزم بتحقيقها الحكومات المتعاقبة في السنوات العشرة القادمة لبلوغ هذه الأهداف.

* يتطلب تحقيق أهداف الأجندة الوطنية وجود إدارة حكومية تتمتع بالفعالية والكفاءة وتخضع للمساءلة.

يهدف برنامج اصلاح القطاع العام إلى تطوير عمل الأداء الحكومي، و مواءمة عمله مع سياسات الأجندة الوطنية وبرامجها، من خلال خمسة محاور رئيسية:



- محاور عمل البرنامج التنفيذي لاصلاح القطاع العام :

- تعزيز صنع السياسات واتخاذ القرار

* توفير المساندة اللازمة لرئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء بما يعزز من دورهم الجماعي، بوصفهم الهيئة الحكومية الرئيسة التي تتولى اتخاذ القرارات على مستوى **السياسات والاستراتيجيات**، والتي تقع على عاتقها مسؤولية تطوير مجمل الأداء العام للحكومة. إضافة إلى مساندة الوزراء في أداء مهامهم المتعلقة بالحقائب الوزارية المسندة إليهم.

النسبة الى المجموع	عدد القرارات	طبيعة القرار
29.1	811	الادارة وشؤون الموظفين
22.9	637	المالية
18.9	526	الاراضي، الممتلكات والأصول الثابتة
10.1	282	المصادقة على التشريعات
4.4	125	الجنسية الاردنية
4.3	122	مصادقة الاتفاقيات الدولية
1.6	47	المشتريات
1.3	37	السياسات
6.8	191	اخرى
100%	778،2	المجموع

تعزيز عمل مجلس الوزراء

تأسيس لجان وزارية قطاعية   دائمة لمساندة مجلس الوزراء في تطوير السياسات والبرامج الاستراتيجيّة
تنسيقها.

مجلس الوزراء

ة إصلاح القطاع العام

لجنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية

لجنة الموارد البشرية

اللجنة القانونية

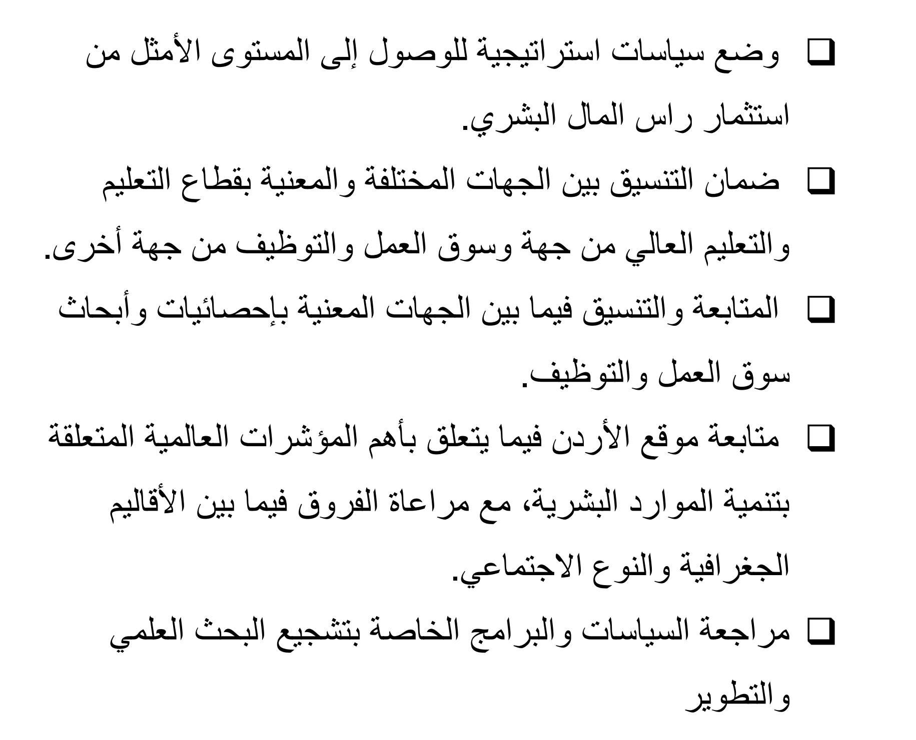
1 .لجنة إصلاح القطاع العام وتتولى القيام بالمهام الرئيسية التالية:

- دراسة وتقديم التوصيات المتعلقة بإصلاح القطاع العام ورصد ومتابعة تنفيذ سياسات وبرامج الإصلاح وتقديم التقارير الدورية اللازمة لتأكيد إدارة حكومية فاعلة وخدمة مدنية كفؤة.
- التوصية بشان السياسات والبرامج وتقديم التقارير الخاصة بإدارة برنامج إصلاح القطاع العام.
- تحديد ومعالجة القضايا والمشاكل المتعلقة بإدارة القطاع العام والتي من الممكن أن تعيق إنجاز برامج الحكومة وسياساتها .

2 .لجنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتتولى القيام بالمهام الرئيسية التالية:

- مراجعة السياسات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية وسياسات سوق العمل.
- مراجعة وتوجيه السياسات الاقتصادية والاجتماعية على مستوى الأقاليم والبلديات، بما يضمن تكامل سياسات وبرامج الوزارات القطاعية وتوافقها على المستوى المحلي، وبما يؤدي إلى تيسير تطبيق سياسات اللامركزية.
- تحديد الطريقة التي يتم فيها تخصيص إجمالي الموارد المتاحة للحكومة، وذلك بهدف تمكين الوزارات والمؤسسات الحكومية من تنفيذ أولويات الأجندة الوطنية.
- دراسة المقترحات الخاصة بتحسين إدارة الموارد المالية للحكومة والموافقة عليها، مع متابعة تنفيذها.

3. لجنة الموارد البشرية وتتولى القيام بالمهام الرئيسية التالية:



- وضع سياسات استراتيجية للوصول إلى المستوى الأمثل من استثمار راس المال البشري.
- ضمان التنسيق بين الجهات المختلفة والمعنية بقطاع التعليم والتعليم العالي من جهة وسوق العمل والتوظيف من جهة أخرى.
- المتابعة والتنسيق فيما بين الجهات المعنية بإحصائيات وأبحاث سوق العمل والتوظيف.
- متابعة موقع الأردن فيما يتعلق بأهم المؤشرات العالمية المتعلقة بتنمية الموارد البشرية، مع مراعاة الفروق فيما بين الأقاليم الجغرافية والنوع الاجتماعي.
- مراجعة السياسات والبرامج الخاصة بتشجيع البحث العلمي والتطوير

4. اللجنة القانونية تتولى اللجنة دراسة ومراجعة ومناقشة مشاريع التشريعات التي تكلف بها من قبل رئيس الوزراء، وترفع اللجنة قراراتها على شكل توصيات بشأنها إلى رئيس الوزراء، ليتم تحويلها إلى مجلس الوزراء.

و تعزيز القدرة على وضع السياسات العامة في الوزارات، عن طريق تحسين المهارات المتصلة بصنع السياسات لدى الإدارات العليا عبر "برنامج تدريب القيادات العليا" ومن خلال الدفع بسياسات وإجراءات متطورة لإدارة الموارد البشريّة.

وتخفيف العبء الإداري عن كاهل رئيس الوزراء ومجلس الوزراء من خلال:

- الاستمرار بمراجعة القوانين والأنظمة وتعديلها بما يتيح قدراً أكبر من تفويض صلاحية اتخاذ القرارات الإدارية.

- وضع الترتيبات اللازمة لضمان أن أي تشريعات تصدر مستقبلاً لا تقتضي الإحالة غير المبررة للقرارات الإدارية الروتينية إلى رئيس الوزراء، ومجلس الوزراء، والوزراء.

5- إعادة هيكلة المؤسسات وتنظيمها

* إيجاد هيكل حكومي مؤسسي يتسم بالبساطة والشفافية، ويرتكز إلى المهام والفعاليات الأساسية للحكومة؛ ويعتمد إبقاء مسئولية السياسات ضمن المهام الأساسية الوزراء؛ ويضمن تنفيذ الحكومة لمهامها بشكل أكثر كفاءة وأكثر فاعلية.

* في غضون بضعة سنوات، ستقوم الحكومة بما يلي:

- ترشيد أعداد الوزارات بشكل تدريجي، وصولاً إلى ما يقل عن 20 وزارة.
- إجراء مراجعة شاملة للمؤسسات الحكومية من حيث أعدادها وأوضاعها والمهام المسندة إليها.
- إجراء مراجعة شاملة لرفع كفاءة وفعالية الإجراءات وأساليب العمل المعمول بها حالياً في الوزارات والمؤسسات الحكومية.

* وضع إجراءات دائمة للتأكد من أن التغييرات المؤسسية مبنية على مبادئ متينة للإدارة الرشيدة.

6- إدارة الأداء وتطوير الخدمة المقدمة

* تمكين الوزارات والمؤسسات الحكومية من تنسيق جهودها والعمل بشكل كفؤ وفاعل لتحقيق الأهداف المنصوص عليها في الأجندة الوطنية، وتوجيه أدائها صوب تحسين الخدمة المقدمة للمواطنين، وقياسه من خلال الحكم على الجهود الحكومية المبذولة في هذا المجال

* صياغة ونشر أجندة وطنية تحدد الأهداف الوطنية من قبل "وحدة الأداء الحكومي" وبمشاركة كافة الجهات والمؤسسات الفاعلة والرئيسة من داخل الحكومة وخارجها ، ومتابعة تحقيق هذه الأهداف من خلال مؤشّرات أداء رئيسة.

* تطوير وتنفيذ "نظام تحسين الخدمات الحكومية" ومأسسته، من قبل "وزارة تطوير القطاع العام"، بحيث تقوم كافة الوزارات والمؤسّسات الحكوميّة من خلاله بوضع معايير للخدمات المقدمة والإعلان عنها، على أن تتم متابعة النتائج ونشرها بشكل دوري.

* إيجاد الأدوات التي تضمن الوقوف على آراء المواطنين فيما يتعلق بالخدمات الحكومية المقدمة، وأخذها بعين الاعتبار في تحسين الخدمة المقدمة لضمان أن تكون موجهة نحو النتائج التي ينشدها المواطنون.

7- إدارة الموارد البشرية

* ضمان وجود العدد الصحيح من الموظفين ذوي المهارات المطلوبة وفي الوظائف المناسبة في الجهاز الحكومي يؤدون مهامهم بجودة عالية، من خلال توفير الحوافز الداعمة لتغيير الأنظمة والسلوك، وتدعيم مفاهيم المساءلة والخدمة العامة ، على أن تستند هذه الأنظمة إلى المبدأ الذي يقضي بربط مسئولية تحقيق النتائج بالصلاحيات الممنوحة وتوفر الموارد المطلوبة.

* تحديث سياسات الموارد البشرية والإجراءات المتعلقة بها بما يتماشى مع ممارسات الإدارة الحديثة، وتوثيقها من خلال وضع نظام حديث للخدمة المدنية.

* العمل على الوصول إلى جهاز حكومي يحوي العدد المناسب من الموظفين بالمؤهلات المطلوبة وفي الوظائف الملائمة، من خلال:

- تطبيق نظام متطور للتصنيف الوظيفي وسلم حديث للرواتب، ضمن الإمكانات.
- بناء قدرات الوزارات والمؤسسات الحكومية في مجال إدارة الموارد البشرية، وتفويضها تدريجياً بإدارة مواردها البشرية.
- مراجعة دور ومسئوليات "ديوان الخدمة المدنية" و"المجلس الاستشاري للخدمة المدنية"، وإسنادها إلى وحدة خاصة بسياسات الموارد البشرية في القطاع العام.
- إنشاء هيئة إشرافية مستقلة لضمان مراعاة الجدارة والاستحقاق.
- المراجعة الشاملة لعمليات التدريب والتطوير وتعزيز القدرة المؤسسية للمعهد الوطني للتدريب.

8- إدارة الموارد المالية

* الوصول إلى إدارة مالية ذات كفاءة وفاعلية عالية، تؤدي إلى حفز النمو، والحفاظ على الاستقرار الاقتصادي للمملكة، بما يمكن من تخصيص الموارد المالية وإنفاقها بشكل كفؤ، ويراعي الشفافية والمساءلة، بهدف تلبية الاحتياجات التنموية التي تتوافق مع أهداف الأجندة الوطنية.

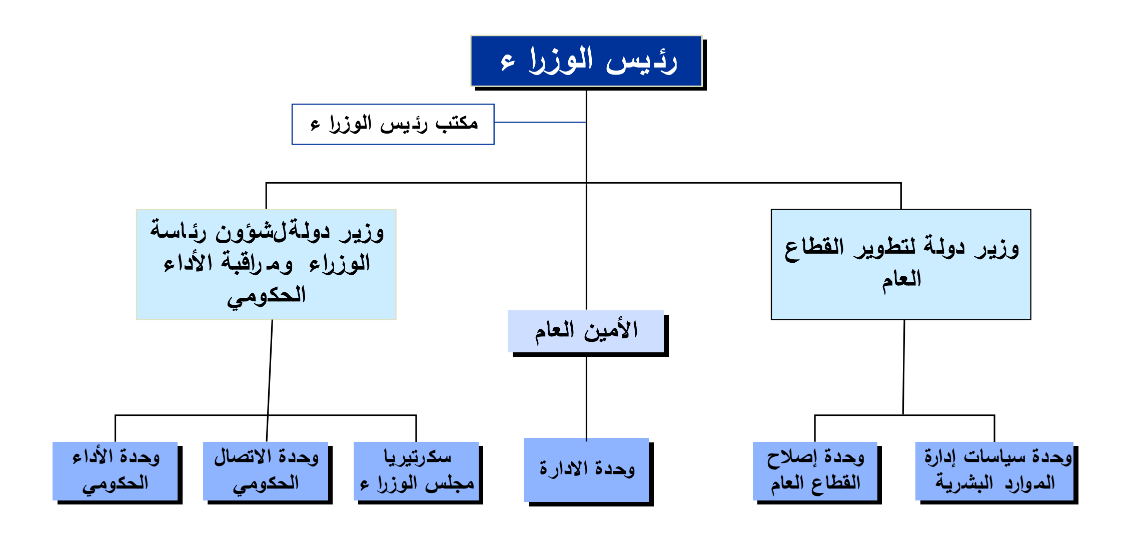
* تنفيذ خطة الإصلاح المالي الخاصة بوزارة المالية، والمتعلقة بتخصيص الموارد الماليّة الحكومية وإنفاقها بما يتوافق مع أهداف وأولويات الأجندة الوطنية، وبما يدعم مبادرات برنامج إصلاح القطاع العام، وذلك من خلال:

- إنشاء لجنة دائمة في مجلس الوزراء لمساعدة المجلس على اتخاذ القرارات وتحمل المسئولية الجماعية في وضع كل من السياسات المالية، وتلك الخاصة بالموازنة العامة، وفي اتخاذ القرارات الإستراتيجية المتعلقة بتخصيص الموارد، وبخاصة المالية.
- تطوير إطار عمل مالي متوسط المدى، وآخر خاص بالنفقات، ووضعهما موضع التنفيذ، لضمان اتخاذ القرارات الإستراتيجية المتعلقة بتخصيص الموارد استناداً إلى معلومات صحيحة، وترجمتها إلى موازنات خاصة بالوزارات والمؤسسات الحكومية.
- تطوير نظم محسنة ووضعها موضع التنفيذ، لضمان إعداد الموازنات وتنفيذها استناداً إلى نتائج محددة بما يتوافق مع أهداف الأجندة الوطنية ومؤشرات الأداء الرئيسة المرتبطة بها.
- تعزيز الشفافيّة في الإنفاق الحكومي من خلال بناء نظام المعلومات المالية لتطبيقه بشكل موحد في كل المؤسسات الحكومية.
- تطوير القدرات المتعلقة بتخطيط الموارد المالية وإدارتها، من حيث وضع الأنظمة الملائمة لذلك وتطوير مهارات الأفراد في كل من وزارة المالية والوزارات والمؤسسات الحكومية الأخرى.

معالم التنفيذ الرئيسة – حتى 2007

البند	2004 - 2005					2006				2007			
	ر4	ر1	ر2	ر3	ر4	ر1	ر2	ر3	ر4	ر1	ر2	ر3	ر4
إدارة برنامج إصلاح القطاع العام													
إنشاء وزارة تطوير القطاع العام	■												
الإعلان عن برامج الإصلاح الخاصة بالوزارات				■	■	■	■	■	■	■			
شر تقارير الانجاز لبرنامج إصلاح القطاع العام					■				■				■
صنع السياسات واتخاذ القرار													
إنشاء اللجان القطاعية الدائمة في مجلس الوزراء	■												
البدء بتعزيز سكرتارية مجلس الوزراء		■											
تمام برامج إدارة التغيير في رئاسة الوزراء					■								
إدارة الأداء وتطوير الخدمة المقدمة													
إنشاء وزارة متابعة الأداء الحكومي	■												
الإعلان عن الأجندة الوطنية				■									
الاعلان عن مؤشرات الأداء الرئيسة لبعض الوزارات					■								
شر تقارير الأولويات الوطنية للعامين 2005-2006 في ثمانية محاور			⇩	⇩	⇩	⇩	⇩	⇩	⇩				
شر تقارير متابعة تنفيذ الأجندة الوطنية								■				■	
إعادة هيكلة المؤسسات وتنظيمها													
نجاز قاعدة بيانات الإدارة الحكومية	■												
نجاز المرحلة الأولى من إعادة هيكلة المؤسسات الحكومية		■	■	■	■								
إدارة الموارد البشرية													
المصادقة على نظام الخدمة المدنية الجديد			■										
دء العمل بالوحدة الخاصة بسياسات الموارد البشرية					■								
دء العمل ببرنامج تدريب القيادات العليا	■												

مأسسة برنامج إصلاح القطاع العام



تحسين الأداء: الأجندة الوطنية ترجمت الى سياسات وإجراءات سيتم ضمان تحسين الأداء على كل من المستوى الاستراتيجي، ومستوى تطوير الخدمة المقدمة/ المستوى التنفيذي، على النحو التالي:

1) وزارة مراقبة الأداء الحكومي (المستوى الإستراتيجي)

لضمان أن مؤسسات الحكومة مجتمعة تعمل في اتجاه تحقيق أهداف واضحة ومحددة، وأنها تقوم بقياس أدائها؛ وأن هذه الأهداف والتوجهات تنعكس في سياسات وبرامج وموازنات الوزارات والمؤسسات الحكومية.

2) وزارة تطوير القطاع العام (المستوى التنفيذي)

لضمان أن الحكومة تعمل بفاعلية وكفاءة، وتسعى بشكل مستمر إلى تحسين أدائها على أرض الواقع.

وزارة مراقبةالأداءالحكومي/وحدةالأداءالحكومي

أسلوب جديد للحكومة في ادائها : معايير ومقاييس وفترات زمنية الزامية.

أهداف ودور وحدة الأداء الحكومي:

* ستقوم وحدة الأداء الحكومي، بالتعاون مع الوزارات والمؤسسات الحكومية، بما يلي:

* تنسيق مدخلات الأجندة الوطنية وعملية تطوير هذه الأجندة ونشرها.

* صياغة الأهداف الوطنية والاتفاق عليها بما يتماشى والأجندة الوطنية.

* وضع مؤشرات الأداء الرئيسة والاتفاق عليها بما في ذلك تحديد المستويات المستهدفة والأطر الزمنية.

* متابعة الأداء، ورفع التقارير الدورية بخصوصها إلى مجلس الوزراء.

* تحليل الثغرات في الأداء واقتراح الإجراءات اللازمة لمعالجتها.

* العمل مع وحدة إصلاح القطاع العام والمركز الوطني للتدريب في مساعدة الوزارات على بناء قدراتها المتعلقة بصياغة الأهداف ومتابعتها استناداً إلى مؤشرات الأداء الرئيسة.

وزارة مراقبة الأداء الحكومي/ وحدة الاتصال الحكومي

مهام وحدة الاتصال الحكومي:

* مساندة الناطق الرسمي للحكومة.

* تطوير وتنفيذ استراتيجية الاتصال الحكومية.

* التنسيق بين الجهات الحكومية المختلفة فيما يتعلق بالاتصال.
* تبادل ونشر المعلومات والمعرفة مع كافة مكاتب العلاقات العامة في الوزارات.

وزارة مراقبة الأداء الحكومي/ سكرتارية مجلس الوزراء

تعزيز دور سكرتاريا مجلس الوزراء للعمل على:

* مساعدة مجلس الوزراء في التركيز على قضايا السياسات وعلى كفاءة وفاعلية المداولات.
* التخطيط المستقبلي لعمل مجلس الوزراء لضمان إتاحة الوقت الكافي للمجلس بعيداً عن المسائل الروتينية.
* وضع نظام لمتابعة تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء.
* وضع معايير تحكم بموجبها عملية إحالة المسائل والقضايا إلى مجلس الوزراء وفقاً لأهميتها الإستراتيجية لا لمتطلباتها وشروطها القانونية.
* القيام بدور فاعل وحيوي في تيسير عمليّة التنسيق بين الوزارات خلال عملية تطوير السياسات
* استحداث نموذج معياري موحّد لتقديم مقترحات السياسات إلى مجلس الوزراء بما يمكّنها من ضبط نوعية هذه المقترحات واستكمالها لمختلف الشروط والمتطلبات اللازمة.

وزارة تطوير القطاع العام/ وحدة إصلاح القطاع العام

أهداف وحدة إصلاح القطاع العام:

* قيادة وإدامة برنامج الإصلاح ليشمل كافة المؤسسات الحكومية.

* التأكد من تنسيق وتنفيذ مبادرات الإصلاح المنفذة من قبل المؤسسات الحكومية وذلك بتوفير المعرفة ومنهجيات العمل والمساعدة الفنية الضرورية.

* توفير الإرشاد والمشورة عن سياسات واستراتيجيات إصلاح القطاع العام المبنية على أفضل الممارسات والخبرات الإقليمية والعالمية.

* متابعة وتقييم وإعداد التقارير عن فاعلية وكفاءة مشاريع الإصلاح وذلك لتحديد ونشر أي ممارسات قد تظهر والتي ستساهم في تحسين عملية الإصلاح.

* متابعة وتقييم وإعداد التقارير عن مستويات رضى العملاء على الخدمات المقدمة من قبل الحكومة.

* تزويد وحدة الأداء الحكومي بالنتائج الصادرة عن نظام "صوت المواطن" لدعمها في عملية تقييم أداء المؤسسات الحكومية.

وزارة تطوير القطاع العام/ وحدة إصلاح القطاع العام

مهام وحدة إصلاح القطاع العام

* إدارة البرامج: تطوير وتطبيق نظام لتوجيه وتنسيق مشاريع الإصلاح ومتابعة سير العمل فيها.

* قاعدة للمعرفة: تطوير مرجع للمعلومات وأدوات الإصلاح ومنهجيات العمل ومعايير الأداء والممارسات الفضلى فيما يتعلق بإصلاح القطاع العام.

* إعداد التقارير: إعداد التقارير عن التقدم وسير العمل في برنامج الإصلاح ورفعها للجنة الوزارية لإصلاح القطاع العام.

* متابعة التنفيذ: التنسيق مع أجهزة المتابعة الموجودة في كل من المؤسسات الحكومية.

* تقييم المشاريع: تقييم فاعلية مشاريع الإصلاح المنفذة من قبل المؤسسات الحكومية.

* تقديم المشورة الفنية: دعم المؤسسات الحكومية في عملية تحديد المخرجات ومؤشرات الإنجاز لمشاريع الإصلاح الخاصة بها، عن طريق توفير الخبرات اللازمة للمؤسسات لتنفيذ مشاريع الإصلاح.

* التنسيق: تحديد الحاجة للخبرات الفنية من المستشارين من الإقليم وعالمياً، والتنسيق مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي لضمان التمويل.

وزارة تطوير القطاع العام/ وحدة الموارد البشرية

مهام وحدة الموارد البشرية

* ستكون مسؤولة عن إنشاء وتطبيق سياسات وإجراءات فاعلة وكفؤة في مجال إدارة الموارد البشرية في جميع الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية، كما ستعمل على تيسير عملية توفير الخدمات المركزية الخاصة بالموارد البشرية بما فيها:

* التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية (بما فيها برامج الإحلال للإدارة العليا)

* برنامج تطوير القيادات العليا .

* قاعدة بيانات مركزية للموارد البشرية (نظام المعلومات الإدارية للموارد البشرية) .

* تطوير إستراتيجية للتدريب والتطوير في القطاع العام، وتيسير عملية توفير التدريب الأساسي لقطاع الخدمة العامة (بما في ذلك إعادة هيكلة وتطوير المعهد الوطني للتدريب) .

* دعم بناء القدرات الخاصة بإدارة الموارد البشرية في الوزارات والمؤسسات الحكومية .

الــخـــلاصـــة

* معايير لقياس مستوى الخدمة المقدمة للمواطن والسؤال الدوري للمواطن عن رأيه في الخدمة المقدمة.
* بناء القدرة الذاتية لمؤسسات الدولة المختلفة على تحديد الأولويات ، ووضع السياسات والبرامج وتقديم الخدمة المناسبة للجمهور.
* تطبيق مبدأ الشفافية عمليا عن طريق نشر تقارير مراقبة الأداء ونشر معايير الخدمات التي تمكن المواطن من التعرف على نوعية الخدمات التي سيحصل عليها من المؤسسات الحكومية .
*البرنامج ليس خطة لتخفيض عدد الوظائف الحكومية بل يسعى لتغيير طريقة عمل موظفي الخدمة العامة مستقبلا.

9-2-3- التجربة السعودية :

كان موضوع "التنمية الإدارية" ولا يزال موضع اهتمام حكومة المملكة العربية السعودية منذ بداية تأسيس المملكة في عام 1319هـ. فلقد أرسى الملك عبدالعزيزدعائم البناء الوطني لهذه الدولة في جميع جوانبه السياسية والأمنية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية، ثم وضع هيكلا إداريا وسياسيا للدولة تم تطويره وفق مسار مرحلي مخطط وحسبما سمحت به ظروف المملكة المادية والبشرية، حيث عكست جميع هذه الجهود الاهتمام الراسخ بعملية التنمية الإدارية.

وظلت التنمية الإدارية محور اهتمام أبناء الملك عبدالعزيز آل سعود الذين جاءوا من بعده فأعطوا للإدارة السعودية تميزها ومكانتها بين مجتمعات اليوم المتقدمة.

هذا التأكيد على أهمية التنمية الإدارية في تاريخ الإدارة السعودية نجده ماثلا بصورة جلية في جميع خطط التنمية الخمسية وجهود الإصلاح الإداري من خلال أجهزة التنمية الإدارية المعنية، لقد أعطت جميع خطط التنمية الوطنية الخمسية مساحة كبيرة لبرامج ومشروعات التنمية الإدارية بالنظر لأهميتها في تطوير الإدارة السعودية من حيث إنشاء المؤسسات الحكومية الداعمة لبنية الاقتصاد الوطني، وتنمية وتطوير القوى البشرية، وتحسين الخدمات الحكومية، وتحقيق الاستغلال الأمثل للموارد، وترشيد الإنفاق الحكومي، ودعم وتشجيع القطاع الأهلي للمشاركة في التنمية الوطنية.

وتتلخص الإنجازات التي تم تحقيقها في مجال التنمية الإدارية خلال العشرين سنة الماضية وفقا لثلاثة مداخل أساسية: مدخل تطوير أنظمة الحكم الأساسية في المملكة، ومدخل تطوير الجهاز الحكومي، ومدخل تنمية القوى البشرية من خلال التدريب الإداري.

انطلاقا من الدور الحيوي للتنمية الإدارية في المملكة باعتبارها أحد الركائز الأساسية لعملية التنمية، سوف نعرض ما تحقق من الإنجازات وفقا للمداخل الثلاثة التالية:

<u>المدخل الأول: أنظمة الحكم الأساسية في المملكة</u>

لقد خضعت العديد من الأنظمة المالية والإدارية للمراجعة والتطوير غير أن أبرز ما شهدته هذه الحقبة في مجال تطوير الأنظمة صدور أربعة أنظمة أساسية تعتبر من أكثر الأنظمة أهمية وأبلغها دلالة على التحول في توجهات الإدارة والتنمية الإدارية في المملكة العربية السعودية في نهاية القرن الأول من تأسيسها.

- في عام 1412هـ صدر ثلاثة أنظمة أساسية هي:

* النظام الأساسي للحكم،

*نظام مجلس الشورى،

* نظام المناطق،

- وفي 1414هـ صدر نظام مجلس الوزراء.

هذه الأنظمة تعد استكمالا لتنظيم مختلف نواحي الحياة في المملكة العربية السعودية .

لقد كان الهدف من صدور هذه الأنظمة في صورتها الواسعة الشاملة والمنظمة مواكبة التطور الكبير الذي شهدته المملكة في مختلف جوانب التنمية، وذلك من أجل إيجاد المرونة المطلوبة في تصريف شئون الدولة والمواطن وتحديد المسئوليات والواجبات والصلاحيات على نحــو دقيق .

أولا: النظام الأساسي للحكم

أكد النظام الأساسي للحكم على الثوابت والأسس التي قامت عليها الدولة والمجتمع ، فقد حدد نظام وهوية الدولة والمجتمع، والمقومات التي يستندان إليها، وبيَن شكل الحكومة ونظام الحكم وكيفية انتقال السلطة وأسلوب ممارستها، واختصاصات وسلطات الملك: كما حدد النظام سلطات الدولة الثلاث: السلطة القضائية، والسلطة التنفيذية، والسلطة التنظيمية (التشريعية)، وحدد مهام

واختصاصات ومرجعية كل منها. ففيما يتصل بالسلطة القضائية فقد نص النظام على أن القضاء سلطة مستقلة وأنه لا سلطان على القضاء في قضائهم لغير سلطان الشريعة الإسلامية كما كفل النظام حق التقاضي بالتساوي للمواطن والمقيم في المملكة. أما السلطة التنفيذية فهي تمثل مجلس الوزراء الذي يتولى رئاسته الملك ويعاونه في أداء مهامه أعضاء المجلس. وأما السلطة التنظيمية فقد بين النظام أنها تتمثل في مجلس الوزراء ومجلس الشورى وتختص بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق مصلحة الدولة ويرفع المفسدة في شئونها وفقا لقواعد الشريعة الإسلامية. كما بين النظام الأساسي للحكم المبادئ الاقتصادية التي يقوم عليها النظام الاقتصادي في البلاد حيث كفلت الدولة حرية الملكية الخاصة وحرمتها، وحظرت المصادرة العامة للأموال ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي. كما أوضح النظام أسلوب تنظيم الشؤون المالية، ومهمة أجهزة الرقابة المالية والإدارية حيث بين أحكام إيرادات الدولة وتسليمها إلى الخزانة العامة، ومراقبة الأجهزة الحكومية والتأكد من حسن الأداء الإداري وهو ما يمثل أحد المطالب الأساسية لجهود التنمية الإدارية. وأخيرا فقد أوضح النظام الأساسي للحكم الطريقة التي يتم بموجبها سن وتعديل وإلغاء وإصدار ونشر وسريان مفعول الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات.

لقد كانت مواد هذا النظام في جوهرها داعمة لتوجهات التنمية الإدارية في المملكة من حيث تأكيدها على سلامة المنهج الإداري والاهتمام بالإنسان باعتباره الرقم الصعب في المعادلة الإدارية وترشيد العملية الإدارية فلقد تم إيضاح طبيعة نظام الحكم في المملكة ومبادئ المجتمع الاقتصادية والحقوق والواجبات المترتبة على الدولة والمواطن وتوضيح سلطة الدولة وترشيد الإنفاق المالي وتطوير نظام

الرقابـة، وهـذه جميعهـا دعـائم تحتاجهـا التنميـة الإداريـة فـي سـعيها الحثيـث لتحقيـق أهداف التنمية الشاملة.

ثانيا: نظام مجلس الوزراء

لقد حل النظـام الجديـد (1414هــ) محـل نظـام المجلس الصـادر بالمرسوم الملكي رقم (38) وتـاريخ 1377/.1/22هـ وتعديلاته، الذي استمر العمل بـه لمدة ستة وثلاثين عاما وأربعة أشهر وأحد عشر يوما. لقد عكس نظام مجلس الـوزراء الحـالي التطـور السياسـي والإداري الـذي شـهدته المملكـة خـلال الأعـوام السـتة والثلاثين السـابقة عليـه، كمـا أنـه مثل نقلـة نوعيـة فـي التنظـيم الإداري والسياسـي للمملكة ودفعة قوية لجهود التنمية الإدارية فيها.

لقـد حـددت مـواد هـذا النظـام عضـوية مجلـس الـوزراء وكيفيـة تشـكيله واجتماعاته ومداولاتـه واختصاصـاته التنظيميـة والتنفيذيـة والماليـة واختصاصـات رئيس مجلس الوزراء وتشكيلاته الإدارية التي تضمنت هيئة الخبراء، التـي تعتبـر رافدا من روافد التنمية الإدارية في المملكة، وكان من أبرز سمات هذا النظـام أنـه حدد مدة العضوية في المجلس بأربع سنوات يتم خلالها إعادة تشكيله بأمر ملكي.

لقـد أبـرزت مـواد هـذا النظـام دور مجلـس الـوزراء فـي المملكـة العربيـة السعودية في مجال التنمية الإداريـة باعتبـاره يمثـل السلطتين التشـريعية والتنفيذيـة وذلك من خلال تأكيدها على اختصاصات المجلس التي شملت الجوانـب السياسـية والمالية والاقتصادية والتنظيمية والإدارية والاجتماعية.

إلــى جانــب الاختصاصـــات التنظيميـــة فقـد حـدد نظــام مجلــس الــوزراء اختصاصـات المجلس التنفيذيـة والإداريـة، باعتبـاره السـلطة التنفيذيـة فـي الدولـة والمرجـع للشـئون الماليـة والإداريـة فـي جميـع الـوزارات والأجهـزة الحكوميـة الأخرى، هذه الاختصاصات تمثلت فيما يلي:

1- مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح.

2- إحداث وترتيب المصالح العامة.

3- متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية.

4- إنشاء لجان تتحرى عن سير أعمال الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى أو عن قضية معينة ، وترفع هذه اللجان نتائج تحرياتها لمجلس الوزراء للنظر فيها، وله إنشاء لجان للتحقيق في ضوء ذلك والبت في النتيجة مع مراعاة ما تقضي به الأنظمة واللوائح.

وإذا كان نظام مجلس الوزراء قد حدد اختصاصات المجلس التنفيذية والإدارية فإنه لم يغفل دور المجلس فيما يتصل بمهامه في الشئون المالية، إذ يعتبر المجلس المرجع لجميع شئون الدولة المالية حيث يقوم على تحديد طرق وأساليب تنظيم إيرادات ومصروفات الدولة وتنظيم ممتلكاتها وذلك بما يضمن كفاءة وفاعلية الجهاز الإداري ، بل لقد حدد نظام مجلس الوزراء اختصاصات رئيس مجلس الوزراء الملك، كما جاء في المادة (29) منه وذلك على النحو التالي:

1- توجيه السياسة العامة للدولة.

2- كفالة التوجيه والتنسيق والتعاون بين مختلف الأجهزة الحكومية.

3- ضمان الانسجام والاستمرار والوحدة في أعمال المجلس.

4- الإشراف على مجلس الوزراء والوزارات والأجهزة الحكومية.

5- مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات.

6- مراجعة إنجازات الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى.

هذه الاختصاصات تجمع في ثناياها منطلقات التنمية الإدارية التي تحرص على ممارسة كافة عناصر العملية الإدارية من تخطيط وتنظيم وتوجيه وتنسيق ومتابعة لجميع مهام ونشاطات الجهاز الحكومي.

لقد أوضح نظام مجلس الوزراء الصادر في عهد خادم الحرمين الشريفين (1414هـ) مسئولية المجلس الكبيرة في جانب التنمية الإدارية سواء فيما يتصل بمشاريع الأنظمة واللوائح والقرارات، أو فيما يتصل بالجوانب المالية أو أعمال رسم الخطط ومتابعة تنفيذها والتأكد من عمل الأجهزة الحكومية وفق الخطط والأهداف المرسومة لها في إطار إدراك وتحمل واجب المسئولية والشفافية.

ثالثا : نظام مجلس الشورى

إن المتتبع لنظام الشورى في المملكة العربية السعودية يدرك أن هذا النظام قد تطور تطورا كبيرا تبعا لتطور المملكة في المجالات السياسية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية ، فلقد أدخل على نظام مجلس الشورى تعديلات وإضافات في كل دورة من دوراته المتلاحقة بما تتطلبه كل مرحلة من مراحل البناء التنموي، وحرصت حكومة المملكة على دعم هذا النظام واستمراره، واختير لرئاسته وعضوية المجلس خيرة رجالات الدولة الأكفاء ومن ذوي الاقتدار.

ثم جاء يوم 1412/8/27هـ، الذي تضمن إصدار نظام جديد لمجلس الشورى بموجب المرسوم الملكي رقم (أ/19) وتاريخ 1412/8/27هـ.

هذا النظام يعد بمثابة تحديث وتطوير لنظام مجلس الشورى السابق ليتناسب مع التطور والنمو السريع اللذين تشهدهما المملكة وليكون مسايرا ومعززا لجهود التنمية الإدارية .

لقد برزت العلاقة بين نظام مجلس الشورى وجهود التنمية الإدارية من خلال نظام المجلس التي تم فيها تحديد اختصاصات ومهام المجلس على النحو التالي:

يبدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء ، وله على وجه الخصوص ما يلي:

1- مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وإبداء الرأي نحوها.

2- دراسة الأنظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات واقتراح ما يراه بشأنها.

3- تفسير الأنظمة.

4- مناقشة التقارير التي تقدمها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى واقتراح ما يراه حيالها.

لقد تم تشكيل عدد من اللجان تمثلت في لجنة الشؤون الاجتماعية والصحية والبيئة، لجنة الشؤون الأمنية، لجنة الشؤون الثقافية والاجتماعية، لجنة الخدمات والمرافق العامة، لجنة الشؤون الخارجية، لجنة النقل والاتصالات، لجنة الشؤون الاقتصادية لجنة الشؤون المالية، لجنة الأنظمة والإدارة، لجنة الشؤون الإسلامية، لجنة الشؤون التعليمية.

رابعا: نظام المناطق

يعد نظام المناطق الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (أ/92) وتاريخ 1412/8/27هـ وما أدخل عليه لاحقا من بعض التعديلات بالأمر الملكي رقم (أ/21) وتاريخ 1414/3/30هـ تجسيدا لرغبة الدولة المتمثلة في مشاركة أكبر عدد ممكن من المواطنين اللصيقين بحاجات كافة المواطنين، ورفع مستوى الأداء

في الأجهزة الحكومية في مختلف المناطق وتطويرها بما يتواكب مع التطور الذي حققته وتحققه المملكة في جميع مجالات التنمية.

ولما كانت التنمية الشاملة والتنمية الإدارية من بين أولويات نظام المناطق فقد حرص النظام على مشاركة أكبر عدد ممكن من أبناء المنطقة في تدارس مشكلاتها وتقديم الحلول الملائمة لها. هذه المشاركة جاءت من خلال ما أقره النظام بإنشاء مجلس في كل منطقة يسمى "مجلس المنطقة". و هذا المجلس يتكون من:

أ) أمير المنطقة رئيسا للمجلس.

ب) نائب أمير المنطقة نائبا لرئيس المجلس.

جـ) وكيل الإمارة ومحافظي المحافظات.

د) رؤساء الأجهزة الحكومية في المنطقة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير الداخلية.

هـ) عدد من الأهالي لا يقل عن عشرة أشخاص من أهل العلم والخبرة والاختصاص يتم تعيينهم بأمر من رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح أمير المنطقة وموافقة وزير الداخلية، وتكون مدة عضويتهم أربع سنوات قابلة للتجديد.

لقد حدد نظام المناطق اختصاصات هذا المجلس حيث يختص بدراسة كل ما من شأنه رفع مستوى الخدمات في المنطقة وله على وجه الخصوص ما يلي:

أ) تحديد احتياجات المنطقة واقتراح إدراجها في خطة التنمية السنوية.

ب) تحديد المشاريع النافعة حسب أولويتها واقتراح اعتمادها في ميزانية الدولة السنوية.

جـ) دراسة المخططات التنظيمية لمدن وقرى المنطقة ومتابعة تنفيذها بعد اعتمادها.

د) متابعة تنفيذ ما يخص المنطقة من خطة التنمية والموازنة والتنسيق في ذلك.

وبالنظر إلى هذه المهام يتضح مدى حرص حكومة خادم الحرمين الشريفين على تفعيل برامج التنمية الشاملة بما فيها التنمية الإدارية وذلك من حيث الحرص على رفع مستوى الخدمات الإدارية والاجتماعية والاقتصادية في المنطقة.

إجمالا يمكن القول بأن نظام المناطق الصادر بالأمر الملكي رقم (92/1) وتاريخ 1412/8/27هـ وما أدخل عليه لاحقا من بعض التعديلات بالأمر الملكي رقم (أ/21) وتاريخ 1414/3/.3هـ يمثل تكريسا لمفهوم التنمية الإدارية على المستوى المحلي الذي يهدف إلى تطوير وتنمية القدرة الإدارية في الأجهزة المعنية بتنفيذ مشروعات التنمية في مناطق المملكة بالقدر الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف التنمية الشاملة بكفاءة وفاعلية، وذلك من خلال الأبعاد التالية:

1- العمل على رفع مستوى العمل الإداري والتنمية في مناطق المملكة.

2- رفع مستوى الخدمات العامة في المناطق من خلال تحسين فاعليتها وكفاءتها.

3- التأكد من حسن أداء الأجهزة الإدارية في المناطق.

4- رفع مستوى التنسيق بين الأجهزة المعنية في المنطقة وبين إمارة المنطقة والأجهزة المركزية في الدولة.

5- المشاركة الجماعية في حل مشكلات المناطق من خلال العمل الجماعي المتمثل في مجالس المناطق واللجان المخصصة لذلك.

6- وأخيرا الحرص على بناء نظام إداري متطور للإدارة المحلية في المملكة قادر على الاستفادة من التجارب السابقة والتعامل مع الأحداث الراهنة واستشراف الاحتياجات والتحديات المستقبلية على مستوى المناطق.

المدخل الثاني: تطوير الجهاز الحكومي

تقتضي مشروعات التنمية الإدارية وجود جهاز إداري على قدر كبير من الكفاءة والفاعلية حتى يتمكن من تنفيذ برامج التنمية المختلفة، وهذا بدوره لن يتأتى إلا إذا كانت هناك جهود تعمل على الدوام من أجل تطوير الجهاز الحكومي بحيث يكون قادرا على استيعاب المفاهيم والأساليب الحديثة في الإدارة وتوظيفها من أجل الاستجابة لاحتياجات المجتمع المتجددة بما يخدم أهداف التنمية.

لقد أدركت قيادة حكومة المملكة أهمية تطوير الجهاز الحكومي كضرورة من ضرورات التنمية فأوجدت لذلك السبل والوسائل التي يمكن بها تحقيق هذا المطلب. من هذه الوسائل والسبل تبني منهج التطوير التنظيمي الذي يعني في المقام الأول لدراسة الهياكل التنظيمية للأجهزة الحكومية بغية تفعيل هذه الأجهزة وفقا للأهداف العامة والفرعية لخطط التنمية. لقد عملت جهود التطوير التنظيمي على تنظيم وإعادة تنظيم العديد من أجهزة الدولة تمشيا مع مطالب التنمية المتجددة ، إلى جانب تبني منهج التطوير التنظيمي فقد تم الاهتمام بموضوع تطوير إجراءات ونماذج العمل بغرض تبسيط هذه الإجراءات والنماذج بما يوفر المناخ الملائم لتحسين أداء الأجهزة الحكومية ويجعلها قادرة على تنفيذ أهداف التنمية. من ناحية أخرى فقد تم التأكيد على ضرورة الاستفادة من نشاط البحوث الإدارية التي توجه نحو دراسة مشكلات الجهاز الإداري في المملكة ووضع الحلول الملائمة لهذه المشكلات. فلقد تم توجيه مراكز البحوث الإدارية في المملكة للاستفادة من تجارب المجتمعات الأخرى وإنتاجها في مجال الفكر الإداري حيث تم نقل وتطويع هذا الفكر بما يتناسب وثقافة المنظمات السعودية ومتطلبات التنمية

لقد كان من بين أولى الأعمال المتعلقة بتطوير الجهاز الحكومي التي تمت بموجب الأمر الملكي رقم (أ/355) وتاريخ 14.2/8/21هـ القاضي بإعادة

تشكيل مجلس الوزراء وذلك من أجل تلبية احتياجات ومتطلبات مرحلة التنمية في تلك الفترة ، إضافة إلى إعادة تشكيل مجلس الوزراء فقد شهدت فترة العشرين عاما الماضية تطويرا للأجهزة الحكومية القائمة فيما يتصل بإعادة تنظيم هذه الأجهزة وتبسيط إجراءات ونماذج العمل فيها، كما شهدت هذه الفترة إنشاء أجهزة جديدة نذكر منها على سبيل المثال:

إنشاء هيئة التحقيق والادعاء العام (1409هـ)،

والمؤسسة العامة للصناعات الحربية (1406هـ).

كما تم إنشاء وزارة الشئون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد (1414هـ) لتولي كافة شئون الأوقاف والمساجد والدعوة والإرشاد وكل ما يتصل بالشئون الإسلامية،

وإنشاء وزارة الخدمة المدنية (1420هـ) لتحل محل الديوان العام للخدمة المدنية وتشرف على شئون الخدمة المدنية في الوزارات والمصالح الحكومية والأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة، حيث تقوم بدور فعال في تطوير أنظمة الخدمة المدنية.

و تم استحداث هيئات جديدة لتلبية المتطلبات واحتياجات هذه الظروف، من هذه الهيئات اللجنة الوزارية للتنظيم الإداري (1420هـ)

والمجلس الاقتصادي الأعلى (1420هـ)،

والمجلس الأعلى لشئون البترول والمعادن (1420هـ)

والهيئة العامة للاستثمار (1421هـ)،

والهيئة العليا للسياحة (1421هـ)،

وصندوق تنمية الموارد البشرية (1421هـ).

و نلقي الضوء هنا على إنجازات أبرز الأجهزة التي ساهمت في مهمة تطوير الجهاز الحكومي في هذه الفترة ، هذه الأجهزة تضم كلا من اللجنة العليا للإصلاح الإداري، ومعهد الإدارة العامة (الاستشارات الإدارية)، واللجنة الوزارية للتنظيم الإداري.

أولا: اللجنة العليا للإصلاح الإداري

أنشئت اللجنة العليا للإصلاح الإداري بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (520) وتاريخ 1383/7/5هـ (1963م)، لما تتطلبه البلاد من رفع مستوى كفاءة وفاعلية التنظيم والأداء في الأجهزة الحكومية العاملة في ميادين التنمية المختلفة.

ولأهمية هذه اللجنة ، فقد أنيطت رئاستها منذ إنشائها برئيس مجلس الوزراء، وتم تعديل تشكيل اللجنة لتكون على النحو التالي:

خادم الحرمين الشريفين رئيس مجلس الوزراء	**رئيسا**
وزير الماليه والاقتصاد الوطني / معالي وزير التخطيط	**نائبا للرئيس**
وزير الدوله ورئيس الديوان العام للخدمه المدنيه	**عضوا**
وزير الدوله وعضو مجلس الوزراء	**عضوا**
وزير الدوله وعضو مجلس الوزراء	**عضوا**

وقد أُوكل للجنة ممارسة الاختصاصات التالية:

1- وضع وإقرار الخطة العامة لتنظيم الإدارة الحكومية ، وإصدار القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ هذه الخطة.

2- دراسة وإقرار نتائج التقارير والتوصيات المقدمة من اللجنة التحضيرية المختصة بتهيئة وإعداد الدراسات التطويرية المطلوبة.

3- دراسة مشروعات الأنظمة الجديدة أو التعديلات على الأنظمة الحالية تمهيدا لرفعها إلى الجهات المختصة لإصدارها بالطرق النظامية الواجبة.

4- أخذ رأي مجلس الوزراء في القرارات التي ترى اللجنة ضرورة عرضها على المجلس لأخذ الرأي فيها أو لإحاطة المجلس علما بها.

5- إبلاغ الوزارات والمصالح الحكومية بواسطة رئيس مجلس الوزراء ورئيس اللجنة العليا بالقرارات والتعليمات الواجب تنفيذها.

6- دعوة المسئولين في أية جهة حكومية للاستئناس برأيهم فيما هو معروض على اللجنة من تقارير وتوصيات إدارية.

7- دراسة وإقرار الخطة العامة لمراقبة وتتبع تنفيذ القرارات التي تصدرها اللجنة وتبليغها للإدارات الحكومية.

8- اتخاذ جميع الإجراءات التي تحقق - بصفة مباشرة أو غير مباشرة - إصلاح الجهاز الإداري الحكومي، أو التي من شأنها تسهيل تحقيق هذا الإصلاح.

لقد أصدرت اللجنة خلال العمر الزمني لإنشائها حتى نهاية عام 1415هـ ما يصل إلى (232) قرارا صدر منها (110) قرارات بشأن موضوعات شملت مختلف أوجه النشاطات الإدارية للدولة، المتمثلة في: التنظيم وإعادة التنظيم، وظائف وشؤون موظفين، الأنظمة واللوائح، إنشاء وحدات جديدة أو إلغاء وحدات قائمة، تنظيم ساعات الدوام الرسمي، إيجاد حلول لتداخل الاختصاصات بين الأجهزة الحكومية، الشؤون المالية والميزانية، الإجراءات الإدارية.

لقد كان لقرارات اللجنة العليا للإصلاح الإداري أثرها الإيجابي الواضح على مسيرة التنمية الإدارية في المملكة العربية السعودية، كما هو واضح من خلال المجالات التي عالجتها هذه القرارات وذلك على النحو التالي:

1- المساهمة في تنظيم وإعادة تنظيم العديد من الأجهزة الحكومية المختصة بالشؤون المحلية، والشؤون الأمنية، والشؤون الصحية، وشؤون الزراعة والمياه، وشؤون النقل والمواصلات، وشؤون الموظفين والقوى العاملة، والشؤون الاجتماعية والرياضية، والشؤون المالية والاقتصادية.

2- دراسة وتبسيط العديد من إجراءات وأساليب ونماذج العمل في عدد من الأجهزة الحكومية ذات العلاقة المباشرة بالجمهور التي تقدم خدماتها في مجالات: التراخيص البلدية، التراخيص الإعلامية،التراخيص الطبية والصيدلية،التراخيص الصناعية، التراخيص التجارية، تراخيص السير والقيادة المرورية، الشؤون الاجتماعية والعمالية، توثيق عقود بيع وشراء العقارات، توثيق عقود الأنكحة والإقرارات.

3- اقتراح بعض الأنظمة واللوائح والقواعد المتعلقة بتنظيم شؤون الخدمة المدنية.

4- اعتماد واقتراح بعض القواعد التنظيمية الهادفة إلى رفع مستوى أداء العمل في الأجهزة الحكومية، مثل:

- اعتماد القواعد التنظيمية الخاصة بإحداث وحدات للتطوير الإداري والمتابعة في الأجهزة الحكومية.
- اقتراح القواعد التنظيمية الخاصة بإحداث فروع الأجهزة الحكومية في المناطق الإدارية.
- اقتراح القواعد الخاصة بمسميات ومستويات الوحدات الإدارية بالأجهزة الحكومية.
- توحيد تنظيمات الأجهزة الإدارية المتماثلة مثل: إمارات المناطق وأمانات المدن.

يبدو جليا أن هذه القرارات التنظيمية التي أصدرتها اللجنة كانت شاملة لكافة أوجه الإصلاح في الجهاز الإداري للدولة وليست مقصورة على مجال أو موضوع معين، كما أن هذه الموضوعات تنقسم في مجملها إلى قسمين رئيسيين هما:

- **القسم الأول**

موضوعات عامة: وهي تلك الدراسات التي تشمل كافة الأجهزة الحكومية أو معظمها، مثل دراسة إيجاد وحدات للتطوير الإداري في كافة الأجهزة الحكومية، أو تلك التي تخص أكثر من جهاز إداري واحد مثل: الدراسات الخاصة بحل التنازع في الاختصاصات بين بعض الأجهزة الحكومية.

- **القسم الثاني**

موضوعات خاصة: وهي تلك الدراسات التي تخص جهازا إداريا واحدا في أي مجال من مجالات الإصلاح الإداري، وقد بلغ عدد الأجهزة الحكومية التي نظمت تنظيما شاملا من قبل اللجنة (63) جهازا، منها (37) جهازا تم تنظيمها في عهد خادم الحرمين الشريفين.

لقد أسهمت القرارات الصادرة من اللجنة العليا للإصلاح الإدارية في عهد خادم الحرمين الشريفين خلال العشرين عاما الماضية في تطوير الجهاز الحكومي من حيث النهوض بمستوى كفاءة هذا الجهاز للعمل من أجل تحقيق الأهداف المرسومة له في ظل خطط وبرامج التنمية حيث أدت هذه القرارات إلى تقليص الفجوة بين الممكن والواقع بالنسبة لقدرة الجهاز الإداري السعودي.

ثانيا: معهد الإدارة العامة (الاستشارات الإدارية)

إن موضوع الاستشارات الإدارية كأحد المداخل الرئيسية لعملية التنمية الإدارية يمثل واحدا من أهم المجالات التي حظيت بدعم خاص

واهتمام كبير خلال العشرين سنة الماضية. هذا الدعم والاهتمام نابع من الإيمان العميق بأهمية دور الاستشارات الإدارية في تطوير الإدارة الحكومية وذلك من خلال قدرة الأجهزة الاستشارية على توفير الخبرات التي تحتاجها الأجهزة الحكومية في مسيرتها التنموية والمساعدة في إدخال وتصميم أنظمة إدارية تلائم ثقافة المنظمات السعودية وذلك بحكم معرفة الجهات الاستشارية بما قد تتطلبه الأجهزة الأخرى من علاج لمشكلاتها مما أدى بدوره إلى الحد من الاعتماد بدرجة كبيرة على الخبرات الأجنبية.

من هذا المنطلق فإن الاستشارات بمعهد الإدارة العامة تمثل قناة هامة ساهمت ولا تزال تساهم في تحقيق التنمية الإدارية باعتبارها وسيلة ضرورية لإحداث التنمية الشاملة.

فقد ورد في المادة الثانية من المرسوم الملكي رقم (93) وتاريخ 1380/10/24هـ المنشئ لمعهد الإدارة العامة إن المعهد "يختص بالمساهمة في تنظيم الإدارة الحكومية" وإعطاء المشورة في المشكلات التي تعرضها عليه الأجهزة الحكومية. ويمكن تلخيص الدور الذي يقوم به المعهد في مجال الاستشارات من خلال الإدارة العامة للاستشارات في النقاط التالية:

1- مساعدة الأجهزة الحكومية في وضع وتطوير تنظيمها الإداري وفقا لأسس التنظيم العلمية، وإعداد الأدلة التنظيمية لضمان أداء المهام بالشكل الصحيح بعيدا عن التداخل والازدواجية.

2- مساعدة الأجهزة الحكومية في وضع مشروعات الأنظمة واللوائح.

3- مساعدة الأجهزة الحكومية على تبسيط إجراءات العمل لديها لضمان كفاءة وفاعلية الأداء، وإعداد الأدلة والنماذج الخاصة بالإجراءات.

4- مساعدة الأجهزة الحكومية في اختيار تقنية المعلومات، والتجهيزات المكتبية وفقا لطبيعة المهام ومواقع العمل وبالقدر الذي تسمح به الاعتمادات المالية.

بدأ المعهد نشاط الاستشارات منذ عام 1382هـ حيث بلغ عدد الاستشارات التي قدمها منذ ذلك التاريخ حتى 1422/7/30هـ (1488) استشارة، منها (1098) استشارة.

ومما يجدر ذكره أن هذه الاستشارات قد غطت خلال العشرين عاما الماضية (1422/1402هـ) اثنا عشر موضوعا تمثلت في التالي:

الأنظمة واللوائح،التعليم والتدريب، المكتبات والوثائق، التنظيم والأساليب،القوى العاملة، الوظيفة العامة، الشؤون المالية والميزانية، المشتريات والمستودعات، الحاسب الآلي، الاتصالات والمعلومات، المصغرات الفيلمية، الإجراءات وطرق العمل.

لقد كان لهذه الاستشارات دورها الملموس في معالجة المشكلات الإدارية التي تواجه الأجهزة الحكومية وذلك من خلال ما تقدمه الفرق الاستشارية من حلول ومقترحات لهذه الأجهزة بما يعمل على رفع فاعليتها وكفاءتها.

ثالثا: اللجنة الوزارية للتنظيم الإداري

جاءت فكرة السعي الجاد نحو تطوير الجهاز الحكومي وتحديثه والارتقاء بمستوى أدائه وترشيد كلفته، وصدر في هذا الشأن مؤخرا الأمر السامي رقم (7/ب/6629) وتاريخ 1420/5/7هـ (1999/8/24م) القاضي بتشكيل لجنة وزارية للتنظيم الإداري برئاسة النائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء وعضوية عدد من الوزراء المختصين لإعادة الهيكلة الإدارية لمؤسسات الدولة من خلال تبنّي مشروع متكامل لدراسة الجهاز الحكومي من منظور شامل. ولتنفيذ ما حدده

الأمر السامي من توجهات قررت اللجنة الوزارية تشكيل لجنة وزارية فرعية برئاسة وزير الخدمة المدنية تتولى الإشراف على الدراسات ومتابعة سيرها وتهيئة عرضها، كما تم تشكيل لجنة تحضيرية للجنة الفرعية برئاسة مدير عام معهد الإدارة العامة لوضع الخطط التفصيلية ومراجعة الدراسات التنظيمية المعدّة للأجهزة الحكومية وإعداد التقارير الخاصة بها بما في ذلك التوصيات التطويرية وعرضها على اللجنة الوزارية الفرعية. كما تشرف الأمانة العامة للجنة كجهاز فني متخصص على سير أعمال ونشاطات ودراسات المشروع

- أهداف_المشروع :

1- تطوير الجهاز الحكومي وتحديثه.

2- تحسين كفاءة وفاعلية الأداء في الأجهزة الحكومية.

3- تطوير الأنظمة واللوائح المالية وخفض تكاليف أداء العمل الحكومي وترشيده.

4- تطوير أنظمة الموظفين وتفعيل تطبيق مبدأ الجدارة.

5- تحسين مستوى أداء أجهزة الرقابة والمساءلة الإدارية.

6- تخصيص ما يمكن تخصيصه من الخدمات الحكومية.

7- إدارة بعض النشاطات الحكومية بأسلوب الإدارة التجارية.

8- إدخال أنظمة الحاسب الآلي (الكمبيوتر) بكثافة في الأجهزة الحكومية.

- جوانب الدراسة في المشروع

تركز دراسات المشروع على أربعة جوانب رئيسية هي:

1- الجانب التنظيمي

يهدف هذا الجانب إلى دراسة الهيكل الإداري للجهاز الحكومي (ووحداته الإدارية) من منظور شامل في ضوء الأهداف والمهام، وإزالة ما قد يكون من تداخل وازدواجية في المهام والاختصاصات تسهيلا لتقديم الخدمات بأيسر الطرق وأقلها كلفة وجهدا.

2- الجانب المتعلق بأنظمة الموظفين

يهدف هذا الجانب إلى مراجعة الأنظمة الوظيفية التي تحكم شئون العاملين في أجهزة الدولة، للتعرف على مواطن القصور فيها واقتراح تطويرها بما يتفق والمتطلبات الحالية والمستقبلية للوظيفة العامة .

3- الجانب المتعلق بالوظائف والموظفين

يهدف هذا الجانب إلى دراسة حجم الوظائف وأعداد الموظفين للتعرف على الواقع الوظيفي في عموم الأجهزة الحكومية، وتحديد أيها يعاني من تضخم وظيفي- إن وجد- بهدف إعادة التوازن في توزيع الوظائف بين الأجهزة الحكومية بما يتوافق وحقيقة الاحتياج، مع الاعتناء بالمراتب الوظيفية للالتحاق بقطاعات معينة، وكذلك إيجاد آلية لرفع كفاءة الموظفين وتحسين أدائهم.

4- الجانب المالي

يهدف هذا الجانب إلى دراسة النواحي المالية المتعلقة بالإنفاق المتكرر في ميزانية الدولة على الأبواب (الأول، والثاني، والثالث)، ومقارنتها مع ما يصرف على الباب الرابع الخاص بالمشاريع بهدف دعم مخصصات المشاريع والبرامج التنموية وتحسين القائم من مختلف الخدمات، وكذلك دراسة أساليب مناقشة وإعداد وتنفيذ الميزانية، بالإضافة إلى مراجعة الأنظمة المالية، وأساليب الرقابة المالية، وذلك للتعرف على مواطن القصور فيها واقتراح تطويرها.

- المستويات المستهدفة في دراسات المشروع

1- مستوى الجهة الحكومية الواحدة (وزارة، مصلحة، مؤسسة...).

2- مستوى القطاع (القطاع الصحي، قطاع التعليم...).

3- مستوى الفئة (التنفيذية، الرقابية، القضائية، التنظيمية والاستشارية).

4- مستوى الجهاز الحكومي ككل.

- أسلوب إجراء دراسات المشروع

تقوم فرق ميدانية مؤهلة في مجالات الإدارة والتنظيم والشؤون المالية والوظيفية والبحث العلمي بإجراء الدراسات اللازمة لقطاعات أجهزة الدولة وتفريعاتها حسب التصنيف المعدّ لأغراض المشروع في الخطة التنفيذية للدراسات الميدانية، وقد تم تقسيم نشاط الدولة إلى (20) قطاعا حيث يشكل فريق لكل قطاع، يتكون من رئيس وأعضاء متخصصين من الأجهزة والقطاعات المعنية.

- المدة الزمنية المحددة للمشروع

حُدّدت المدة الزمنية للمشروع بثلاث سنوات بدأت في (1421/7/1هـ) وتنتهي في (1424/6/29هـ)، الموافق (2000/10/1م-2003/8/27م).

مراحل تنفيذ المشروع

يبين الجدول التوضيحي التالي مراحل تنفيذ المشروع حسب الخطة التنفيذية المعتمدة، وذلك من حيث:

1- التقسيم الفئوي للجهاز الإداري للدولة.

2- التصنيف القطاعي للأجهزة الحكومية.

3- المدد الزمنية المحددة للدراسات القطاعية.

مراحل تنفيذ المشروع حسب الخطة التنفيذية المعتمدة.

المرحلة	الفئة	القطاع	تاريخ ابتداء الدراسة	تاريخ انتهاء الدراسة	المدة
الأولى	التنفيذية	1- القوى العاملة.			
		2- الشؤون الاجتماعية.			
		3- التقاعد والتأمينات الاجتماعية.	1421/7/1هـ	1422/12/.2هـ	
		4- الشؤون الخارجية.			سنة
		5- الشؤون الإسلامية.	1422/7/1هـ	1422/6/30هـ	
		1- الأشغال العامة والإسكان.	1422/1/1هـ	1422/6/30هـ	ستة أشهر
		2- النقل.			
		3- الاتصالات.			
الثانية	التنفيذية	4- البحوث والمعلومات والدراسات.	1422/1/1هـ	1422/12/30هـ	سنة
		5- الخدمات البلدية.			
		6- الثقافة والشباب والإعلام.			
الثالثة	التنفيذية	1- الخدمات الصحية.			
		2- التعليم والتدريب والتأهيل.			
		3- الاقتصاد والمالية والميزانية والتمويل.	1423/1/1هـ	1424/6/30هـ	سنة ونصف
		4- الزراعية والمياه والبيئة.			
		5- المناطق الإدارية.			
الرابعة	الرقابية	1- الرقابة			
	القضائية	2- القضاء والتحقيق وفض المنازعات.			
	التنظيمية	3- الدواوين الملكية			
	الاستشارية	4- رسم السياسات العامة.			

من خلال الاطلاع على تكوين هذه اللجنة وأهداف المشروع وجوانب الدراسة المتضمنة فيه إلى جانب الفترة الزمنية المحددة لهذا المشروع ومراحل تنفيذها تبين لنا مدى الاهتمام الذي حظي به موضوع التنظيم الإداري على مستوى المملكة كبعد أو مدخل من مداخل التنمية الإدارية.

ذلك أنه ومن خلال المنهج الشمولي الذي تبنته اللجنة في دراسة الجهاز الحكومي فقد تم النظر إلى النظام الإداري كوحدة متكاملة لا يمكن معالجتها جزئيا. إن مفهوم المنهج الشمولي الذي تم تبنيه في هذه الدراسة يعبرعن عمليات التغيير الكلية المطلوب إحداثها في النظام الإداري سواء من النواحي المادية أو الوظيفية أو السلوكية بما يتفق ومتطلبات التنمية الإدارية.

المدخل الثالث: تنمية القوى البشرية من خلال التدريب الإداري

كان الاهتمام بتنمية القوى البشرية محور اهتمام خطط التنمية الشاملة بشكل عام والتنمية الإدارية بشكل خاص حيث جعلت التدريب مرتكزا أساسيا بالنسبة لتوفير القوة البشرية المدربة. ذلك أن التدريب يسعى دائما إلى تزويد الإنسان السعودي بالمعارف والمهارات التي تمكنه من أداء دوره في المجتمع وبالتالي تحقيق أهداف التنمية بكفاءة وفاعلية.

لهذا ، يمكن القول بأن هناك اتفاقا في الرأي بين المهتمين بمسائل التنمية بأن القوى البشرية المدربة تعتبر عنصرا أساسيا من عناصر التنمية إذا لم تكن أهم عناصرها على الإطلاق. فالقوى البشرية المدربة تمثل العمود الفقري لخطط التنمية وتعتبر شرطا أساسيا لنجاحها سواء في مراحل الإعداد أو التنفيذ ، فبالقدر الذي تتوفر فيه قوى عاملة وطنية مدربة ومؤمنة بأهداف وبرامج التنمية بقدر ما

تتاح الفرصة لأجهزة الدولة لوضع وتنفيذ سياسات وبرامج مشروعات التنمية على الوجه الأمثل.

ومع الإيمان الشديد بأهمية التدريب بوجه عام باعتباره أحد المنطلقات الأساسية في عملية التنمية الإدارية فإنه سوف يتم التر كيز على "التدريب الإداري" الذي يُعتبر بحق أحد المداخل الرئيسية لتحقيق التنمية الإدارية كمطلب حضاري تسعى إليه المجتمعات الطموحة لما له من علاقة وثيقة بالتنمية الشاملة.

لهذا ، فإن التدريب الإداري كمدخل من مداخل التنمية الإدارية يعمل عن طريق البرامج والأنشطة التدريبية المختلفة من أجل تزويد الفرد بالمعارف والمهارات وتعديل الاتجاهات التي يمكن من خلالها تطوير أدائه والتكيف مع التطورات الإدارية في مجالات التنظيم والإجراءات والتقنية والسلوكيات الإدارية والقيادة

من هذا المنطلق ، انجز معهد الإدارة العامة في مجال تحقيق التنمية الإدارية في المملكة في مجال التدريب الإداري وساهم بشكل فعال في رفع كفاءة موظفي الدولة وإعدادهم علميا وعمليا لتحمل مسئولياتهم وممارسة صلاحياتهم على نحو يكفل الارتقاء بمستوى الإدارة في الأجهزة الحكومية بما يدعم قواعد تنمية الاقتصاد الوطني.

ويعتبر المعهد الجهة المركزية المسؤولة عن نشاط التدريب الإداري، حيث يرتكز في برامجه التدريبية على السياسات العامة للتدريب في المملكة التي تهدف إلى:

1- إعداد الموظف ليتولى مركزا وظيفيا شاغرا أو مشغولا بمتعاقد من الخارج ويحتاج شغله إلى إعداد أو تدريب خاص.

2- رفع مستوى الأداء لدى الموظفين أو تحسين وتطوير البيئة الإدارية في الأجهزة الحكومية، عن طريق تحسين نظم وأساليب العمل فيها.

3- تهيئة الموظفين لاتباع أسلوب متطور في العمل واستعمال آلية فعالة.

4- إعادة تدريب أو إعداد من يراد توجيههم نحو جهات عمل جديدة نتيجة لظروف العمل أو الموظفين.

ونظرا للدور الحيوي الذي يقوم به المعهد في مجال التنمية الإدارية، وبخاصة التدريب الإداري، الذي يعد من أبرز نشاطاته، فقد ظهرت الحاجة إلى إنشاء فروع أخرى للمعهد. فلقد تم إنشاء فرع للمعهد في المنطقة الشرقية في عام 1393هـ ثم فرع في المنطقة الغربية في عام 1394هـ، ثم الفرع النسائي في الرياض في عهد خادم الحرمين الشريفين في عام 1403هـ وذلك من أجل وضع نشاط التدريب الإداري موضع التنفيذ والمساهمة في تحقيق التنمية الإدارية كمطلب حضاري تسعى إليه المملكة.

ينقسم نشاط التدريب في المعهد إلى نوعين أساسيين هما: التدريب الإعدادي (تأهيل المتدرب لشغل الوظيفة)، والتدريب أثناء الخدمة (تطوير مهارات وقدرات الموظف).

لقد شهد نشاط التدريب في المعهد نموا مطردا سواء من حيث الكم أو النوع، حيث كان لهذا النمو أثره الواضح على كفاءة وفاعلية الأداء الحكومي. وسوف نستعرض فيما يلي أبرز ما شهده نشاط التدريب في المعهد بنوعيه التدريب الإعدادي والتدريب أثناء الخدمة وذلك على النحو التالي:

أولا: التدريب الإعدادي

يهدف المعهد من وراء الاضطلاع بتقديم التدريب الإعدادي إلى توفير كفاءات وطنية في مجال الإدارة والفروع المتصلة بها. هذا التدريب يستهدف

خريجي الثانوية العامة والجامعة (وقد كان يستهدف فيما سبق خريجي الكفاءة) وذلك بهدف إعدادهم لشغل وظائف محددة في الأجهزة الحكومية ومؤسسات القطاع الأهلي.

لقد بدأ المعهد نشاطه في مجال التدريب الإعدادي بتقديم ثلاثة برامج إعدادية في عام 1391هـ بهدف إعداد كفاءات وطنية للاستجابات لاحتياجات الأجهزة الوطنية من القوى البشرية الوطنية المدربة.

هذا الوضع لم يدم طويلا فلقد زاد عدد برامج التدريب الإعدادي كما زاد عدد المقبولين ، فيها وتم الاستغناء عن برامج خريجي الكفاءة المتوسطة وذلك نظرا لتطور الإدارة في المملكة العربية السعودية وتطور المعارف والمهارات المطلوبة لأداء الأعمال الإدارية في الأجهزة الحكومية.

ففي الوقت الراهن ، يقدم المعهد نوعين من برامج التدريب الإعدادي:
النوع الأول موجه لخريجي الثانوية العامة الذي يهدف إلى تأهيلهم لشغل وظائف تنفيذية.

أما المستوى الثاني فهو موجه إلى خريجي بعض التخصصات الجامعية وذلك بهدف إعادة تأهيلهم لشغل وظائف تخصصية.

لقد بلغ خريجو برامج التدريب الإعدادي في العشرين سنة الماضية من عهد خادم الحرمين الشريفين (1422/1402هـ) ما مجموعه (12563) خريجا وخريجة هؤلاء الخريجون غطوا عدة تخصصات إدارية شملت دراسات الأنظمة والمكتبات وإدارة المستشفيات والحاسب الآلي وإدارة المواد، والدراسات الإحصائية والمحفوظات والوثائق والسكرتارية والنسخ.

إلى جانب التدريب الإعدادي العام ، فقد قام المعهد بتصميم وتنفيذ برامج إعدادية خاصة وذلك من أجل سد الاحتياجات التدريبية ذات الطابع الخاص (التي لا تغطيها البرامج الأخرى المنفذة في المعهد) للأجهزة الحكومية.

لقد بدأت هذه البرامج نشاطها في عام (1384/1383هـ) ببرنامجين ، فقط ، ثم أخذت في التوسع لمقابلة الاحتياجات التدريبية المتزايدة التي حتمتها احتياجات الأجهزة الحكومية للقوى العاملة الوطنية المدربة القادرة على القيام بمسئوليات التنمية الإدارية المنشودة. هذه البرامج الإعدادية التي هي موجهة للقطاع الحكومي تنقسم إلى نوعين من البرامج: برامج موجهة لحملة الشهادات الجامعية وبرامج موجهة لحملة الشهادة الثانوية. لقد غطت هذه البرامج عدة تخصصات إدارية لعدة جهات حكومية إدارية شملت مجال الأنظمة والرقابة المالية والأنظمة الخاصة بهيئة التحقيق والادعاء العام وإدارة مراكز الرعاية الصحية الخاص بوزارة الداخلية وإدارة البلديات والمجمعات القروية الخاص بوزارة الشئون البلدية والقروية والإدارة الجمركية والدراسات الجمركية الخاصين بمصلحة الجمارك. كما شملت هذه البرامج كتاب الضبط الخاص بهيئة التحقيق والادعاء العام، والسكرتارية الخاصة بالخطوط الجوية العربية السعودية والحاسب الآلي وتطبيقاته الخاص بوزارة المعارف.

ولم تقتصر جهود المعهد في تلبية احتياجات التنمية الإدارية على تنفيذ برامج التدريب الإعدادي الموجهة للأجهزة الحكومية. بل لقد ساهم في جهود السعودة من خلال توفير كفاءات وطنية مدربة لشركات ومؤسسات القطاع الأهلي. ففي عام 1411هـ، بناء على قرار مجلس الوزراء رقم (75) وتاريخ 1411/5/9هـ، بدأ المعهد بتنفيذ برامج إعدادية تهدف إلى تأهيل حملة الشهادة

الثانوية وإعادة تأهيل بعض التخصصات الجامعية للعمل بشكل أساسي في خدمة القطاع الأهلي.

لقد روعي في تصميم هذه البرامج أن تكون ملبية لاحتياجات القطاع الأهلي حيث تم التركيز فيها على اللغة الإنجليزية والتدريب العملي وذلك من أجل إكساب الخريجين المعارف والمهارات المطلوبة لدخول مجال العمل.

لقد تخرجت أول دفعة من برامج القطاع الأهلي عام 1412هـ، وكان مجموع الخريجين (77) خريجا. بعد ذلك توالى تنفيذ برامج القطاع الأهلي في المركز الرئيسي بالمعهد وفروعه حيث بلغ عدد خريجي برامج القطاع الأهلي إلى عام 1421هـ/ 1422هـ (1526) خريجا وخريجة إلى جانب (12563) خريجا وخريجة من البرامج الإعدادية التي يشترك القطاعين الحكومي والأهلي في الاستفادة منها.

ثانيا: التدريب أثناء الخدمة

يقدم التدريب أثناء الخدمة لموظفي الأجهزة الحكومية القائمين على رأس العمل بهدف تزويدهم بالمعارف والمهارات اللازمة التي تمكنهم من أداء أعمالهم بكفاءة وفاعلية. لقد بدأ تنفيذ البرامج التدريبية أثناء الخدمة منذ إنشاء المعهد حيث أوليت هذه البرامج عناية خاصة سواء من حيث التصميم أو إعداد الحقائب التدريبية الخاصة بها أو تقييمها وتطويرها وذلك من أجل جعل هذه البرامج مواكبة لاحتياجات التنمية الإدارية في المملكة. وتنقسم برامج التدريب أثناء الخدمة إلى قسمين رئيسيين هما: البرامج الموجهة لموظفي الإدارة العليا (البرامج العليا)، والبرامج الموجهة لموظفي المستويات التنفيذية والوسطى.

- ففيما يتصل بالبرامج العليا ، فإن الهدف منها تزويد القيادات الإدارية العليا في الأجهزة الحكومية بالمعارف والمهارات الإدارية التي تمكنهم من

التعامل مع المشكلات الإدارية التي تواجههم وإيجاد الحلول الملائمة لها بما يضمن سلامة تحقيق أهداف التنمية الإدارية وذلك بحكم أدوارهم القيادية في الأجهزة التي يعملون بها. لقد بدأ تنفيذ حلقات التدريب من خلال البرامج العليا في المعهد منذ عام 1388هـ، غير أن التوسع الحقيقي لهذه الحلقات حدث في عام 1403/1402هـ حيث شهدت هذه الحلقات خلال العشرين سنة الماضية من عهد خادم الحرمين الشريفين تطورا كبيرا سواء من حيث الكم أو النوع حيث بلغ عدد الحلقات المنفذة في هذه الفترة (621) حلقة، وبلغ عدد المشاركين الذين التحقوا بهذه الحلقات خلال هذه الفترة (11737) مشاركا ومشاركة.

وبما أن القيادات الإدارية العليا تمثل عنصرا هاما في أي خطة من خطط التنمية الإدارية فلم يقتصر المعهد في نشاطه على البرامج العليا من أجل تزويد هذه الفئة بالمعارف والمهارات الضرورية لأداء أدوارهم الإدارية، بل عمد إلى تنفيذ العديد من الندوات واللقاءات والمؤتمرات في المجالات الحيوية التي تنسجم مع متطلبات خطط التنمية واحتياجات الأجهزة الحكومية. لقد بلغ عدد الندوات واللقاءات والمؤتمرات التي نفذت في المعهد منذ بدء هذه الفعاليات في عام 1382إلى عام 1422هـ (96) فعالية، كان عدد المنفذ منها في عهد خادم الحرمين الشريفين منذ عام 1402إلى عام 1422هـ(68) فعالية. وقد بلغ عدد المشاركون في هذه الفعاليات(19335) مشاركا، منهم(16952) مشاركا تمت مشاركتهم في الفترة من عام 1402إلى عام 1422هـ الأمر الذي يعكس توجه التنمية الإدارية في عهد خادم الحرمين الشريفين إلى الاهتمام بتنمية القوى البشرية في المراكز القيادية العليا باعتبارها إحدى الركائز الأساسية في تنفيذ خطط التنمية.

- أما فيما يتعلق ببرامج التدريب الإداري الموجهة لموظفي الإدارة التنفيذية والوسطى، التي تمثل النشاط الرئيسي في مجال التدريب الإداري في المعهد، فإنها

تعتبر بحق من أكثر وسائل تنمية القوى البشرية فعالية فيما يتصل برفع كفاءة موظفي الدولة بما يمكنها من تحقيق أهداف التنمية الإدارية هذه البرامج التدريبية تنقسم إلى قسمين هما: البرامج التدريبية العامة والبرامج التدريبية الخاصة.

- ففيما يتصل بالبرامج التدريبية العامة ، فإنها تصمم وتنفذ من قبل المعهد وفقا لاحتياجات الأجهزة الحكومية بشكل عام حيث يتم لها الترشيح من قبل جميع الجهات الحكومية. لقد بدأ المعهد نشاطه في هذه البرامج بثلاثة برامج تدريبية تلا ذلك توسع هذه البرامج حتى بلغت في عام 1422/1421هـ (126) برنامجا.

بلغ عدد المتدربين منهم في العشرين سنة من عهد خادم الحرمين الشريفين 1402/14.1-1422/1421هـ (175865) متدربا ومتدربة، استفاد منها أكثر من (134) جهة.

لقد شكلت هذه البرامج رافدا قويا من روافد التنمية الإدارية فيما يتصل برفع كفاءة الموظف والموظفة السعوديين حيث تجاوبت هذه البرامج مع احتياج عدد من مجالات الإدارة. هذه المجالات التي غطتها هذه البرامج التدريبية العامة شملت الإدارة العامة شؤون الموظفين والمحاسبة والميزانية والاقتصاد وإدارة المواد والسلوك الإداري والإحصاء والقانون والمكتبات والإدارة المكتبية والإدارة الصحية والإعلام والعلاقات العامة والتعليم والتدريب والإدارة الهندسية والمشروعات والحاسب الآلي.

- وفيما يتصل بالبرامج التدريبية الخاصة ، التي تمثل القسم الثاني من برامج التدريب الإداري الموجهة لموظفي الدولة فإن المعهد يقوم بتصميمها وتنفيذها مساهمة منه في تلبية احتياجات الجهات الحكومية التي يكون لاحتياجها التدريبي خصوصية معينة لا يمكن تلبيتها من خلال البرامج التدريبية العامة. لقد ساهمت هذه البرامج فعلا في تنمية القوى البشرية السعودية وتفعيل مشاريع

التنمية الإدارية وذلك من خلال الاستجابة السريعة لاحتياجات الأجهزة الحكومية الخاصة حيث استطاعت هذه البرامج تطوير وتكييف مهارات موظفي هذه الأجهزة بما يتفق واحتياجات الوظيفة الملحة.

لقد بلغ عدد المشاركين في هذه البرامج التدريبية الخاصة في العشرين سنة من عهد خادم الحرمين الشريفين 1402/1401-1422/1421هـ (12420) متدربا ومتدربة، الأمر الذي يعكس وعي الأجهزة الحكومية السعودية بدورها في عملية التنمية وذلك من خلال تأكيدها على خصوصيتها في مجال توفير الكوادر الوطنية المؤهلة لتنفيذ خطط التنمية المناطة بكل جهاز.

لقد كانت جهود معهد الإدارة العامة في مجال تنمية القوى البشرية من خلال التدريب الإداري في العشرين سنة الماضية 1402/1401-1422/1421هـ مكملة لجهود أجهزة التنمية الإدارية المعنية بتنمية القوى البشرية المتمثلة في مجلس الخدمة المدنية ووزارة الخدمة المدنية ولجنة تدريب وابتعاث موظفي الخدمة المدنية ومجلس القوى العاملة وصندوق تنمية الموارد البشرية.

لقد عملت هذه الأجهزة مجتمعة على اعتبار العنصر البشري هو الأساس في تحقيق أهداف التنمية الإدارية حيث عمدت إلى التخطيط السليم من أجل توفير القوى العاملة وتنميتها وتدريبها وتطويرها بما يتفق واهتمام الدولة بتنمية القوى العاملة.

3-9- تجارب الدول المتقدمة

1-3-9- تنظيم الخدمات العامة في ايطاليا

1- التنظيم وإعادة صياغة الدولة الايطالية:

يشكل التنظيم، الذي يميز كل جوانب التدخل الحكومي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية اتجاهاً عاماً لدى دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

ولم يشكل استخدام السلطات العامة لأساليب وإجراءات التنظيم السبب الذي جعل التجربة الايطالية جديرة بالدراسة ، ومن وجهة نظر مقارنة أيضاً ، بل على الأرجح حقيقة أن إطار التنظيم الحالي قد جاء نتيجة لإصلاحات عقد من الزمن بهدف تعديل حدود الدولة وتنظيمها الداخلي.

في الواقع، فإن سياسة التحرير والإقرار بحقوق المستفيدين من جهة، وإنشاء هيئات جديدة عُهد إليها بمهام تأكيد المنافسة الحرة وتعزيز التقدم التقني والمصالح الاجتماعية من جهة أخرى، كلها قد استلزمت إعادة صياغة الدولة الايطالية. علاوةً على ذلك، وبما أن التغييرات الأخيرة قد تأثرت كثيراً بالاتحاد الأوروبي، فإن التجربة الايطالية قد تكشف عن كيفية تفاعل بيئة قانونية وسياسة معينة مع تغييرات حددتها قوى خارجية.

2- النموذج التقليدي لتوجيه وملكية الخدمات العامة:

بالرغم من أن تنظيم الخدمات العامة من الظواهر الجديدة، إلا أنها كانت موضوعاً للتشريع منذ عام 1890. و بخلاف الولايات المتحدة، فإن هذا التشريع الذي استمر لقرن كامل قد استند إلى أنواع أخرى من النشاط الحكومي فيما يتعلق بالوسائل القانونية وافتراضاتها الضمنية وقيمها الحقيقية.

تتألف الوسائل القانونية أساساً من توجيه وملكية الخدمات العامة، ويعني ذلك، كحل أول، أن هذه الخدمات ُتؤدى بوساطة هيئات عامة وإلا يمكن تقديمها من قبل هيئات خاصة تحت رقابة عامة تتمثل في تخطيط سياسات اقتصادية ولوائح إدارية مثل إصدار تراخيص وأوامر. ويستند تقديم هذه النشاطات إلى تراخيص فيما تكون الجهات المقدمة لها إما إدارات عامة تملك القدرة على ذلك أو هيئات عامة أُنشئت خصيصاً لهذا الغرض بدلاً من قيام شركات خاصة بهذا النشاط. وعادةً ما يُنظر إلى العمل الحكومي باعتباره تسلطي وتقديري، وتُتبع فيه وسائل القانون الإداري (الإجراءات وعمليات التدقيق للتأكد من الالتزام بالقانون) بدلاً من وسائل القانون الخاص (مثل العقود). فالمعايير التي تميز الشركات الخاصة مهملة وكأن الهيئات العامة التي تقدم الخدمات غير ملزمة بمعايير الفعالية والكفاءة على أقل تقدير.

لا يتمثل الافتراض الضمني فقط في ما تتطلبه التقنية المتوفرة (والتي لا تسمح بتعدد مقدمي الخدمة أو عدم الجدوى الاقتصادية للخدمة) بل أن المصلحة العامة أيضاً تقتضي احتكار الخدمات لصالح السلطات الحكومية ما يعني ضمناً تقييد المبادرات الاقتصادية طالما تتمتع السلطات الحكومية بالحق القانوني لاحتكار الأنشطة التي تعتبر للصالح العام. وقد اعتمد ذلك الاتجاه على غياب الثقة في اقتصاد السوق وقوانينه. ويبدو ذلك مذهلاً من الناحية الثقافية حيث أن الاتجاه السائد منذ نهاية القرن التاسع عشر لأغلب المحامين (مثل فيتوريو أمانيويل أورلاندو وسانتي رومانو) والاقتصاديين البارزين(مثل فرانشسكو فيرارا ومافيو بانتاليوني) هو اتجاهاً ليبرالياً. ومع ذلك، فقد صنف قانون عام 1890المبادى والممارسات التي نشأت على المستوى المحلي خلال الحقب الأخيرة من القرن التاسع عشر والتي تميزت بالتدخل المباشر للدولة والذي أصبح القاعدة خلال القرن العشرين حيث كانت ايطاليا تمثل " حالة التوجيه المركز". **و في الواقع،** فإن فترة الثلاثينيات من القرن العشرين قد شهدت وضع قطاع البنوك تحت سيطرة الدولة. كما تطور التخطيط في مجالات عديدة مثل الزراعة والإسكان، وشُددت الرقابة على الأسعار والرسوم، وأُتبع نظام الدعم الحكومي على نطاق واسع خاصة في المناطق الجنوبية.

بقيت هذه الملامح دون تغيير يُذكر من قبل دستور عام 1948 التي تضمنت مبادؤه الأساسية حماية الحرية الاقتصادية. ويرجع السبب في ذلك إلى أن الدستور قد كُتب في فترة عبرت فيها القوى السياسية السائدة وقتها (الديمقراطيون المسيحيون، والاشتراكيون والشيوعيون) عن عدم ثقتها في السوق وتفضيلها للتدخل القوي والمباشر للدولة في الاقتصاد.

ويظهر ذلك جلياً في الدستور يكون الصالح العام هو الذي يقرر حدود حقوق الأفراد في المجال الاقتصادي. فالخطط والرقابة هما وسائل التوجيه بدلاً عن التنظيم. و فضلاً عن ذلك، لم تحظَ العلاقات بين الشركات الخاصة بأي اهتمام بل أن التركيز قد انصب على العلاقة " الرأسية " بين الفرد والدولة .

إجمالاً، إن الأساس القانوني والثقافي للخدمات العامة يتصف بتوجه مجافٍ للسوق، ويتضمن رفضاً لحقوق العمل الاقتصادي الخاص ويخالف التقليد الأنجلو ساكسوني. كما انه لا يستند إلى التنظيم بل إلى تقديم الخدمة المباشرة للجمهور. وهناك، أيضاً، فرق يتعلق بالتقليد الفرنسي إذ بدلاً من التوجيه من خلال الخطط، هناك توجيه من خلال تدابير أو إجراءات فردية تقديرية متمثلة على الأغلب في التراخيص.

3- التنظيم كنتيجة لاتجاهات التحرير:

لقد تغير الوضع خلال عقد التسعينيات من القرن العشرين بسبب التقدم التقني والتكامل الأوروبي. فالتقنية تتطور بسرعة كبيرة مقللة من شأن العوائق "الطبيعية" للمنافسة الحرة ما يعني تجريد العوائق التشريعية من أسباب المنع أو الصد. فقد أتاحت التقنية المتوافرة مؤخراً استخدام شبكة معلومات واحدة(في مجالات الاتصالات اللاسلكية والمصرفية) لعدد من مقدمي الخدمات الذين يمكنهم المنافسة، فيما استلزم التكامل الأوروبي، **في نفس الوقت،** التفكيك التدريجي والمطرد للقوانين والممارسات الحمائية فيما يتعلق بالدعم الحكومي على سبيل المثال. وقد أثر ذلك على عمليات الخصخصة والتحرير التي، مقرونة مع التسليم بحقوق المستهلكين، حددت شروط تطبيق التنظيم على الخدمات العامة بعد مرور عشر أو اثنتي عشر

سنة على تطبيقها في قطاع الخدمات المالية الخاص(البنوك، والتأمين، والأوراق المالية).

وبالرغم من أن التحرير ظاهرة هامة وجوهرية من حيث أنه يزيل العائق الرئيسي للتنظيم، إلا انه ينشأ عن مصادر خارجية. فهو نتيجة لسياسات الاتحاد الأوروبي التي نُفذت منذ ثمانينيات القرن العشرين أكثر من كونه ناتج حتمي للمبادئ المضمنة في الاتفاقية المكونة للاتحاد الأوروبي والتي لم تُعدل وضع الخدمات العامة من خلال ترسيخ مبدأ المنافسة بل تمثل، **في الواقع،** إخلالاً بقوانين المنافسة بالنسبة للخدمات ذات العلاقة بالصالح الاقتصادي العام. ويتوقف اختيار تضمين هذه الأنشطة في السوق الأوروبية الموحدة ومن ثم تفكيك الاحتكارات التقليدية القانونية التي أنشأتها الدول الأعضاء على الأرجح على توجيهات الاتحاد الأوروبي التي تم تبنيها منذ نهاية ثمانينيات القرن العشرين، ومن ثم فإنها نتيجة لسياسة الاتحاد الأوروبي.

تستلزم هذه السياسة، بإيجاز، ثلاث عوامل:

- أولها تبني مفهوم الخدمة الشاملة، والذي يختلف عن المفهوم التقليدي للخدمات العامة(والذي يسمح باحتكار الإدارات العامة).
- وثانيهما الترسيخ التدريجي لحرية التنافس بين مقدمي الخدمة.
- وكخطوة متقدمة، تم اتخاذ تدابير للتخلي عن الأنظمة التقليدية الموجهة نحو الأهداف السياسية واستبدالها بأخرى شرطية. على أن قانون الاتحاد الأوروبي يفسح بعض المجال للخصوصيات القطرية وكفالة شمولية الدخول.

لقد جاءت سياسات التحرير أيضاً كنتيجة خالصة لقانون الاتحاد الأوروبي. وبعبارة أخرى، وفي مقابل التجارب الأخرى، لم يعزز القانون

نسقاً قائماً مسبقاً لسياسات التحرير(فعلى سبيل المثال، تم تحرير خدمات الطاقة في المملكة المتحدة منذ قانون الطاقة في عام 1983؛ والاتصالات اللاسلكية في عام 1984 في المملكة المتحدة وعام 1990 في فرنسا). فإذا تم دراسة الإجراءات الهادفة إلى تحرير الخدمات العامة في النظام التشريعي الايطالي، لاتضح جلياً أما إنها تشريعات ذات تأثير مباشر للاتحاد الأوروبي أو أنها إجراءات داخلية منقولة (إما تشريعية أو تنظيمية). ويعني ذلك أن الخدمات العامة ما زالت تختلف كثيراً عن الخدمات المالية إذ أن الجهود الجبارة التي بُذلت لتعزيز المنافسة بالنسبة إلى الأخيرة ، قد قام بها بنك ايطاليا قبل أن يتم تجميع وتصنيف توجيهات الاتحاد الأوروبي في عام 1993.

ويتعلق أثر التحرير بدرع الوسائل الذي تستخدمه السلطات العامة. فقد أُستبدلت الوسائل الإدارية القائمة على وجه الخصوص، مثل التراخيص، بوسائل جديدة هي المصادقات. ولهذا التغيير وجهان: فمن جهة، تعني الموافقة ضمنياً حقاً شخصياً أكثر من كونها مهمة شرعية ما يعني أنه لا يتعين على السلطات العامة تحديد ما إذا كانت مؤسسة خاصة تمنح فرصة تقديم خدمة عامة، بل التحقق من أنها تحترم كل المتطلبات الضرورية للخدمة. ومن جهة أخرى، يضع قانون الاتحاد الأوروبي المبادئ التي تحكم تلك المصادقات مثل التناسب، وعدم التفرقة أو التمييز والشفافية.

تنتج عن هذه التغييرات دلالات تنظيمية أيضاً تتمثل:

– إحداها في إنشاء سلطات تنظيمية: ويستلزم إنشاء سلطات تنظيمية قبل أن يتم بيع مؤسسات الخدمات العامة. ويشير ذلك إلى أن تقديم الخدمات

المباشرة من قبل السلطات العامة في هذه المجالات غير شرعي، بيد أن الأمور قد اختلفت تماماً الآن.

- ويتمثل ثاني هذه التغييرات في التمييز بين التنظيم وتقديم الخدمات: ومن أمثلة ذلك تحويل إدارة البريد، وهي احتكار تقليدي آخر إلى شركة.
- أما النوع الثالث من التغيير التنظيمي فداخلي بالنسبة للشركات التي حلت محل الهيئات العامة القائمة: فقد أجاز البرلمان في العام 1994 قانوناً يلزم ، أو يسمح، لمجلس الوزراء بإدخال نظام السهم الممتاز.

إجمالاً، أحدثت مبادىء اقتصاد السوق المفتوحة والمنافسة الحرة، كما نُفذت بموجب توجيهات وأنظمة الاتحاد الأوروبي(وطُبقت من قبل سلطات الاتحاد) ثغرة في الاحتكارات الوطنية الحكومية. و نتيجة لذلك، تم استحداث وسائل وهيئات للتنظيم على المستوى القطري.

4- التنظيم كنتيجة لعمليات الخصخصة:

يتوقف إدخال التنظيم في مجال الخدمات العامة على عمليات الخصخصة التي تكمن في أساسها عدة أسباب. فقد ساهمت الإدارة التي تطغى عليها الصفة السياسية(المسيسة) للخدمات" في التماسك الاجتماعي بسبب الرسوم المنخفضة للخدمات والعمالة الزائدة والتي تتضح جلياً في الأقاليم الجنوبية. وبالفعل، فإن الأزمة المالية للدولة اقتضت تخفيضاً في كل من الدين العام والعجز المالي الحكومي وأصبحت هذه الواجبات أكثر الحاحاً بسبب الالتزامات القانونية الناشئة عن اتفاقية الاتحاد الأوروبي. فعلى الحكومة والبرلمان، مثلاً، الامتناع عن تمويل العجز المتنامي لهيئة البريد وهيئات أخرى .

إضـافة إلـى ذلـك، تسـتخدم مفوضـية الاتحـاد الأوروبـي ومحكمـة العـدل قوانين المنافسة كوسائل لمنع السلطات الحكومية من دعم مقدمي الخدمات من القطاعين العام والخاص(مثل شركة اليتاليا) من الأموال العامة. ومـن الأمثلـة الأخـرى لهـذه الاسـتراتيجية توجيهـات المفوضـية حـول الشـفافية الماليـة فـي العلاقـات بـين الـدول وشـركاتها العامـة والتـي منعـت الخزينـة العامـة مـن دفـع الإعانات المالية الحكومية.

لقد حددت كل هذه القيود شروط الخصخصـة. ولـهذا الغرض، تـم وضـع إجراء يتكون من خطوتين منذ عام 1992:

- المرحلــة الأولــى ، هــي التخصــيص النظــامي والــذي يتضــمن تحويــل المؤسسات العامة إلى شركات خاصة تكون أسـهمها تحـت رقابـة حكوميـة تُمنح لوزارة الخزانة.
- أما المرحلة الثانية ، فهي التخصيص المادي الحقيقي والذي يحدث حينمـا تُباع الأسهم إلى المشترين من القطـاع الخـاص أو الأفـراد، أمـا مـن خـلال اتفاق مباشر أو عرضها للاكتتاب العام.

على أنه لايمكن تطبيق عمليات الخصخصة عند تغيير أوضـاع الخـدمات العامة ما لم يتم إيجاد وسائل وإنشاء أجهزة للتنظيم، ومـن أمثلـة هـذا الارتبـاط الجـديرة بالاهتمـام مـا يتعلـق بـالطرق السـريعة إذ أن إداراتهـا، كمـا وضـحها مجلس الدولـة في تصوره المقدم في عـام 1996، مـن المصـالح العامـة. ويلـزم ذلـك المـرخص لـه بـالإدارة الانتبـاه إلـى مبـادىء الشـمولية والاستمرارية إلـى جانب مراعاة قوانين الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالمشتريات العامة.

ختاماً، فإن لأثر التنظيم وجهان:

- فهو يعزز اقتصاد السوق الذي يشكل دعامة النظام الاقتصادي بالصورة التي حددتها الاتفاقيات الأوربية.
- ونتيجة لذلك، يتعين على السلطات العامة أن تُجد وسائل التنظيم؛ فحينما يتقلص دورها يصبح التنظيم الطريقة الوحيدة لحماية المصالح العامة.

5- التنظيم كنتيجة للإقرار بحقوق المستهلكين والمستفيدين:

يكمن السبب الثاني لتحديد الحاجة للتنظيم في إقرار الحقوق الخاصة بالمستفيدين فيما يتعلق بجودة وسرعة توفير الخدمات المطلوبة شاملاً كل من دافعي الضرائب ومشتريي الخدمات المعينة. وفي هذا السياق، ينبغي التمييز بين حرية الاختيار والحقوق المتعلقة بالخدمات المختارة.

فمن وجهة النظر الأولى، فإن إبدال وتطبيق توجيهات الاتحاد الأوروبي الخاصة بالتحرير قد تلقت دعماً كبيراً من قبل هيئة مكافحة الاحتكار التي أنشئت في عام1990 بموجب القانون الذي أكد على مبدأ المنافسة الحرة والذي تم بموجبه منح السلطة مهمة وصلاحيات حمايتها .

ومن وجهة النظر الأخرى، فإن مشروع القانون الذي تم تبنيه في عام 1990 قد تم بموجبه تطبيق القانون الدستوري الذي يضع قيوداً على إضرابات موظفي الخدمة العامة، وأنشأ هيئة شبه مستقلة لهذا الغرض. واتخذ رئيس مجلس الوزراء قراراً يلزم كل مقدمي الخدمات بتبني مواثيق محددة للخدمات العامة.

لم يعد العمل الحكومي محصوراً ضمن حدود العلاقات بين الجهات المرخصة والمرخص له بالخدمة، بل على العكس من ذلك حيث أن مواثيق الخدمات العامة(والمأخوذة أصلاً من التجربة البريطانية لمواثيق المواطن) تحدد مهام الجهة التي تقدم الخدمة وحقوق متلقي الخدمة. كما أنها تحدد المعالجات والحلول بما في ذلك مسؤولية مقدمي الخدمة عن تدني مستوى جودة الخدمات التي قُدمت. ويمكن للأفراد وجمعيات المستهلكين للخدمات أن يشاركوا في تبني معايير للخدمات ومراقبة الالتزام بها تحت إشراف السلطات المنظمة للخدمات.

ويستلزم ذلك تحولاً دستورياً ذا شقين:

- فللأفراد والجماعات حق التعبير المباشر عن آرائهم حول الإدارات العامة التي إما أن تكون مقدمة للخدمة أو تُصدر الترخيص بها للشركات الخاصة بدلاً عن نقل الشكاوى عن طريق النظام السياسي.
- وفضلاً عن ذلك، يوفر التنظيم وسائل لحماية المصالح الفردية والجماعية الجديدة. ولا يعني ذلك إطلاقاً، بالطبع، أن كل هذه المصالح قد انبثقت عن عملية التنظيم أو أنها تستطيع تجاوز تأثير مقدمي الخدمة. ومع ذلك، فإن الإجراءات الإدارية توفر قدراً من الشفافية أكبر مما توفره المفاوضات السياسية والتي تُرك لها أمر حماية المصالح العامة في السابق.

6- التعارض بين عمليات التحرير والخصخصة:

تختلف الاتجاهات عن بعضها البعض. وفي الواقع فإن التحرير وعمليات الخصخصة تعارضت مع بعضها ولم تعزز التنظيم كما تشير الأمثلة التالية:

يتعلق المثال الأول بإنتاج ونقل وتوزيع الكهرباء. فقد أزال قانون صادر في عام 1991 حق الاحتكار الممنوح لشركة (إنل) في عام 1962 التي أصبحت الآن شركة خاصة (مازالت أغلب أسهمها لوزارة المالية) وتعمل بموجب ترخيص بعد مداولات استمرت عامين. على أن تحرير مثل هذا السوق الهام مازال بعيداً عن الحسم إذ أن هناك حاجة إلى قرار رسمي محدد وأن الحكومة تتجه إلى إحالة موضوع إنتاج الطاقة للموافقة المبدئية بينما يبقى نقل الطاقة خاضعاً للترخيص. وبينما يلزم تخصيص الشراء لمشترٍ واحد يكون التوزيع لجهات عديدة مرخص لها والتي ستكون في النهاية هيئات للسلطات المحلية. في هذه الحالة، إن الشك حول كيفية تخصيص المحتكر القديم، الذي يتولى العمل حالياً، قد أرجأ التحرير ومن ثم، وكنتيجة أخرى، فإن مدى تعزيز سلطات التنظيم للمنافسة يكون محدوداً جداً.

أما المواصلات اللاسلكية فقد تميزت بصراع أكثر حدة. فكما أشارت سلطة ضمان التركيز في الأسواق قبل عدة سنوات، فإن تنفيذ توجيهات الاتحاد الأوروبي كان ضعيفاً ما دفع هيئة مكافحة الاحتكار والمحاكم إلى التسليم بالتأثيرات المباشرة لتلك التوجيهات. علاوةً على ذلك، إن الضغط المستمر من جانب مفوضية الاتحاد الأوروبي فقط هو الذي نجح في إقناع الجهاز التنفيذي بإصدار قرار يتيح المنافسة المفتوحة لمقدم خدمة آخر والذي كسبته شركة (أومنيتل).

إجمالاً، ظهر تباين بين التخصيص والتحرير ونتج عن هذا التباين تحولاً من الاحتكار إلى السيطرة (للدولة).

فيما يتعلق بخدمات البريد، مؤخراً تم تحويل هيئة البريد إلى شركة خاصة(البريد الايطالي) والتوسع في مجال أنشطتها بموجب المرسوم

الحكومي لتنفيذ توجيه الاتحاد الأوروبي الخاص بتحرير خدمات البريد. ويمثل غياب جهة مستقلة لتنظيم النشاط، في مقابل ما يحدث في شركات الغاز والكهرباء والاتصالات اللاسلكية، مؤشراً واضحاً للإدارة السياسية بعدم التخلي عن التوجيه المباشر للنشاط .

ويشير كل ذلك إلى أنه بالرغم من أن كلاً من التحرير والخصخصة غالباً ما يدعمان التنظيم، إلا أنه لا يعني أنهما بالضرورة يسيران في مسارين متقاربين وبالفعل، يُستخدم التنظيم أحياناً حينما تصبح المنافسة الحقيقية بين مقدمي الخدمات غير ممكنة . وعلى ضوء ذلك، تعجز الهيئات التنظيمية عن القيام بمهامها بصورة مناسبة.

7- نحو نموذج جديد: من التوجيه والملكية إلى التنظيم:

بالرغم من معارضة أصحاب المصالح ، فقد حددت الاتجاهات إصلاحاً في الإطار القانوني الخاص بالخدمات العامة. وفيما تميزت الخدمات في القرن العشرين بالتوجيه الحكومي والملكية العامة، أصبحت في بداية القرن الواحد والعشرين تقوم على أساس التنظيم بشكل كبير. إذ ينبغي أن نقدم شاهداً على هذا الفرق: فالتنظيم لا يتضمن كل أنواع الوسائل والأنشطة التي تسمح للسلطات العامة بالتأثير على الأعمال الخاصة المتأثرة بالصالح العام بل يتضمن فقط تلك الوسائل والتصرفات غير الخارجية للسوق ولكنها تمثل جزءا منه بمعنى أنها تسهم في صياغته ومن ثم تحقيق توازن لقوى السوق. ويستلزم ذلك عدة تعديلات في العمل العام تتعلق بوجه خاص بموقف القوانين، وخاصيتها ودور السلطات التي تبنتها.

فالقوانين الحكومية أُعدت لخدمة أغراض ملموسة. مع ذلك، وطالما ُتقدم كل خدمة بوساطة جهة واحدة(مثل شركة الطيران، مؤسسة الهاتف)، فقد

تُرك تحديد جزء كبير من الإطار الإداري لتقديم الخدمة إلى إجراءات إفرادية، وبخاصة موضوع التراخيص، تحدد من خلالها السلطات الوزارية شروط تقديم الخدمة.

وما أن عزز النظام القانوني الحقوق الفردية والجماعية من خلال سياسات التحرير (أي حقوق الذين يرغبون في تقديم الخدمة) وإقرار حقوق المستفيدين (ليس فقط الحصول على مستويات خدمة أفضل، بل والمشاركة في اتخاذ القرارات أيضاً)، تم إحلال التشريعات المناهضة لاقتصاد السوق والإجراءات الافرادية بعدد متنامٍ من القوانين متمثلة في توجيهات الاتحاد الأوروبي والتشريعات الوطنية لتنفيذها من ناحية ، والقوانين التي تبنتها كل من الإدارات الحكومية والسلطات التنظيمية من ناحية أخرى. وقد عُهد إلى السلطات التنظيمية بوجه خاص بمهمة وضع القوانين الإدارية المتعلقة، مثلاً بمستويات الخدمات وشروط تقديمها. وبموجب ذلك يستطيع بعض أنواع الزبائن وقف العمل بعقودهم مع مقدم الخدمة والتفاوض مع آخرين جُدد الذين يتعذر عليهم المنافسة بدون هذه القوانين. كما يتعين على مقدمي الخدمة أن يضعوا قوانين عن طريق مواثيق الخدمات العامة تحدد معايير تقديم الخدمة .

لم تتزايد أعداد القوانين العامة فقط بل أن طبيعتها قد تغيرت. وبموجب النموذج المستند إلى التوجيه والملكية، تتمتع الإدارات الحكومية باسم المصلحة العامة بسلطة تحديد الأهداف التي يتعين على مقدمي الخدمات العامة تحقيقها لضمان تحقيق الأهداف العامة للسياسة الاقتصادية. وبذلك تكون للقوانين العامة ذات طبيعة هادفة باعتبارها موجهة نحو غاية تُعتبر مصلحة عامة فيما يستلزم الانتقال من الاحتكار إلى تعددية مقدمي الخدمات(قطاع عام أو خاص) قيام مقدمي الخدمات بتحديد أهدافهم بأنفسهم.

كما أن ذلك يبرر أيضاً التنظيم الشامل والمراجعة المستمرة. فأحد أهداف التنظيم يتمثل في توجيه ومراقبة الاحتكارات من خلال التحكم في الأسعار ومستوياتها على سبيل المثال. أما تعزيز وضبط المنافسة في الخدمات المختلفة فهي بالتحديد المهمة المناطة بسلطة ضمان التركيز في الأسواق التي أُنشئت في عام 1990. على أن لهذه القوانين ميزة تكيفية(بدلاً من هادفة) طالما أنها لا تلزم مقدمي الخدمة بتحقيق أهداف محددة. وعلى الأرجح ألا تعوق قوانين اللعبة الاقتصادية، التي تضع الواجبات للكل وتهدف إلى زيادة كفاءة الخدمات المقدمة(تحدد الكفاءة ثلاثة معايير هي: الجودة والاقتصاد، والقدرة على تحقيق دخل) قيام السلطات العامة من اتخاذ إجراءات غير متناسقة. كما أنها وضعت قيوداً على مقدار الربح الذي يمكن تحقيقه لحماية المستفيدين الضعفاء(من الناحية الاجتماعية أو الجغرافية) في نفس الوقت، ومن ثم تعزيز تلك الالتزامات المرتبطة بالخدمة الشاملة.

أخيراً وليس آخراً، فقد حدد التنظيم التغييرات الدستورية فيما يتعلق بتخصيص السلطات. ففي إطار النظام القانوني السابق، كان هناك تقسيماً واضحاً للعمل بين الجهاز التشريعي(شاملاً السلطات المفوضة للحكومة). وسلطات الوزراء التي تصدر التراخيص، والمحاكم التي يتعين عليها النظر في الدعاوى التي يرفعها المرخص لهم ضد الإدارات الحكومية والدعاوى التي يرفعها المستفيدون من الخدمة ضد مقدميها. وعلى العكس من ذلك، فغن سلطات التنظيم تمارس كل تلك السلطات.

لنبدأ بهيئة مكافحة الاحتكار والتي لا يقتصر مجال عملها بمجالات نشاط محددة. ففيما يتعلق بوضع القوانين، للهيئة سلطة وضع قوانين الإجراءات وإبلاغ البرلمان والجهاز التنفيذي بكل حالات التعارض الممكنة بين مبدأ

المنافسة الحرة والقوانين الجديدة والقديمة. على أن المهمة الأساسية للهيئة تتركز في الفصل في الحالات الفردية وهي المهمة التي استخدمت بصورة واسعة في مجالات عديدة، مثلاً في منع الإدارة الحكومية المحتكرة لخدمات الاتصالات اللاسلكية من الحصول على مزايا رئيسية ضد مقدمي الخدمة الجدد.

إجمالاً، وضعت هذه الهيئات إجراءات ذات طبيعة عامة، لتلك التي يضعها الجهاز التشريعي، ولكنها تتعلق بمجالات معينة؛ ومثل الجهاز التنفيذي، تصدر أوامر تحظر السلوك غير القانوني لمقدمي الخدمات وتفرض عليهم العقوبات؛

وأخيراً وليس آخرا تفصل في النزاعات عن طريق أساليب بديلة لفض النزاع وبالتالي تتدخل في مجال من اختصاص المحاكم كما هو معروف. ومن الواضح أن مبدأ تقسيم العمل لا ينطبق على هذه الهيئات .

8- أساليب وإجراءات وأنماط التنظيم:

ما يزال تفكك الإطار القانوني الخاص بالخدمات العامة واضحاً عند تناول أساليب وإجراءات وأنواع التنظيم. وتختلف أساليب التنظيم عن بعضها لعدة أسباب. **أولاً**، فيما يمثل التوجه المؤيد للمنافسة الهدف الأساسي الذي تسعى هيئة مكافحة الاحتكار إلى تحقيقه، يتعين على الهيئتين اللتين تنظمان المرافق العامة تحقيق هذا الهدف والأهداف الأخرى المتعلقة بالدرجة النوعية للخدمات.

ثانياً ، وعند تطبيق سياسة التحرير، برز فرق ثان يتركز حول نوع الاجراءات الإدارية التي يمكن الأخذ بها ما دام قانون الاتحاد الأوربي يسمح للمنظمين بإصدار تراخيص عامة أو إفرادية .

ثالثاً، لم يحدث فصل حقيقي بين دور السلطات العامة ومصالح مقدمي الخدمة والمستفيدين منها إلا بعد ترك أمر تقديم الخدمات للشركات الخاصة وفي هذه الحالة، تم تعزيز المصالح الجماعية للمنافسة الحرة وجودة الخدمات في واقع الأمر.

وتختلف إجراءات التنظيم أيضاً من حيث الشكل والإطار القانوني. فإدارات وهيئات الحكومة المركزية مقيدة بقواعد ونظم للإجراءات الإدارية فيما يتعين على هيئات التنظيم احترام المبادىء العامة فقط. وتختلف صيغة الاجراءات أيضاً من حالة إلى أخرى. فالإدارات والهيئات التابعة للوزارات، عادةً ، لا تتبع إجراءات محددة في ما يتعلق بالخدمات العامة إلا أنها تتشاور باستمرار مع نقابات العاملين بصورة رسمية أو غير رسمية حتى في غياب الالتزام القانوني ، بينما اتحادات المستهلكين تواجه صعوبة في إيصال صوتها لهذه الإدارات. وعلى العكس من ذلك، فقد تبنت الهيئات المستقلة إجراءات محددة للتنظيم تستند إلى مبدأ التنافس والتسابق وذلك يعني أن هذه الهيئات تقوم بنشر وثيقة توضح الموجهات العامة للسياسة التي تنوي إتباعها (في كل من مجلاتها الرسمية وموقعها في شبكة الانترنت) قبل أن تتبنى نظم جديدة أو تعدل في النظم القديمة.

وفضلاً عن ذلك، فإن حق التعبير عن الرأي في الاجراءات الإدارية، والذي تكفله الأعراف القانونية والمراجعة القضائية، قد أصبح أكثر فاعلية.

وينقلنا ذلك إلى السؤال المتعلق بالنمط. فسلطات الحكومة المركزية والمحلية، مرة أخرى، عرضة للتأثير من قبل القوى السياسية ونقابات العمال أكثر من سلطة مكافحة الاحتكار وهيئات تنظيم المرافق العامة ما يجعل إجراءاتها الإدارية مماثلة تماماً للعملية السياسية. على أن ذلك ضروري جزئياً بسبب تعدد المصالح التي يجب أن تأخذها السلطات الحكومية في الاعتبار. وبمعنى آخر، فإن هذه السلطات

لم ُتفرد لخدمة قضية واحدة بينما يتعين على السلطات التنظيمية ضمان حماية حقوق كل من مقدمي الخدمات والمستهلكين، وأن يبقوا محايدين تجاه كلا الطرفين.

ويتمثل الفرق الثاني، في حقيقة أن هيئات التنظيم المستقلة تتجه للعمل وفق المعايير الأوربية والتي تستلزم أن ُتراعي إجراءات التنظيم معايير الموضوعية، وعدم التمييز، والتناسب .

9- سلطات التنظيم: هل هي مستقلة ومسؤولة؟

تتمثل إحدى الدعامات الأساسية لإطار التنظيم الذي تم العمل به منذ عام 1990 في الوضع التنظيمي لهيئة مكافحة الاحتكار وهيئات التنظيم الخاصة بخدمات معينة. ويبرر حجم وأهمية السلطات الممنوحة لهذه الهيئات توفير مجموعة من الضمانات تهدف إلى تأكيد استقلالها. وبتحديد أكثر، يتطلب التشريع من هيئات التنظيم أن تتصرف " باستقلال تام وحرية في تقدير وتقييم الأمور". ووفقاً لذلك، فإن تعيين أعضاء السلطات مقيد من ناحيتين. **للناحية الأولى وجهان**: المتطلبات الشخصية والالتزامات المفروضة على الأعضاء أثناء وبعد التفويض، والأغلبية الكبيرة المطلوب الحصول عليها لمقترحات مجلس الوزراء من اللجان البرلمانية. وبمعنى آخر، فإن الجهازين السياسيين، البرلمان ومجلس الوزراء، هما اللذان يحددان تشكيل هيئات التنظيم. وبذلك يكون مجلس الوزراء، على وجه الخصوص، يتمتع بسلطة أخرى تضاف إلى سلطات تحديد الرسوم وإصدار التراخيص عن طريق الهيئات-كما ُيلاحظ- ومن ثم التدخل في تلك الاجراءات.

تثير درجة الاستقلالية التي تتمتع بها هيئات التنظيم، من ناحية، بعض الشكوك. بل وتختلف أيضاً عن كل الهيئات المستقلة الأخرى مثل بنك ايطاليا

وهيئة تنظيم الأسواق المالية. فهي تتكون من رئيس وثمانية أعضاء يتم اختيارهم من قبل البرلمان وتتقيد بتوازن القوى بين الأغلبية والمعارضة.

علاوة على ذلك، فإن هناك مفارقة عجيبة للمراجعة القضائية. فهيئات التنظيم تتمتع بأداء وظائف متنوعة وسلطات واسعة (قديمة وجديدة) لتنظيم الأسواق المتحررة. ولذلك، يتعين على أعضائها توفير ضمانات أكيدة لاستقلالها، مماثلة لضمانات الهيئة القضائية وغير معهودة للإدارات الحكومية، ضد تدخلات السلطات العامة والخاصة إلا أن تصرفاتها، مثل الهيئات العامة، تخضع للمراجعة القضائية على مستويين: المحاكم الإدارية في المناطق، وفي الاستئناف أمام محاكم الدولة.

10- جوانب الضعف في التنظيم:

بالرغم من مختلف الجهود التي تمت مؤخراً لتعزيز التنظيم، إلا أنه ما زالت هناك أربعة جوانب ضعف أساسية على الأقل. **أولاً**، صادفت الأعمال التي قامت بها سلطات التنظيم عقبات كأداء في بعض الحالات في القوانين القائمة المقّيدة لاقتصاد السوق. ثانياً، يخالف التشريع الجديد أحياناً قوانين المنافسة ويحد من عمليات التنظيم. ثالثاً، إخفاق الجهود أحياناً في تحقيق زيادة فعالية الخدمات المقدمة للجمهور. رابعاً، الغياب التام للتنظيم في الخدمات المحلية.

إن المشكلات التي تثيرها القوانين المخالفة لاقتصاد السوق مشكلات جد خطيرة. فالقوانين القديمة التي تمنح السياسيين سلطة تغيير ظروف السوق ما زالت سارية ما لم تلغى من جانب البرلمان أو التأكيد على تعارضها مع المبادىء الدستورية (على المستوى الوطني والاتحاد الأوربي). وقد يحدث ذلك بالطرق التالية: حكم من المحكمة الدستورية؛ التنفيذ المباشر لتوجيهات الاتحاد الأوربي أمام المحاكم؛ الدعاوى التي ترفعها المفوضية الأوربية أمام محكمة الاتحاد

الأوربي.وبدلا عن ذلك، يتعين على سلطات التنظيم ألا تسقط القوانين القائمة مسبقاً من الاعتبار. وحتى مشروع قانون مكافحة الاحتكار لعام 1990 يقر بذلك ويمنح سلطة مكافحة الاحتكار صلاحية إبلاغ البرلمان والجهاز التنفيذي بإخفاقات السوق التي تحدث بسبب التشريعات (وهذه ليست سلطة تحديداً لأنها تفتقد عناصر الالتزام؛ ومع ذلك، فهي ذات علاقة قانونية وسياسية ما). وهذا ما يفسر استمرار قانون الاتحاد الأوربي كسلاح ضد القوانين المقيدة لاقتصاد السوق أما من خلال ما تبديه المحاكم من مواقف لا تراعي القوانين الوطنية كثيراً، أو التسليم بالتأثير المباشر للتوجيهات غير المنفذة أو عندما تقوم المفوضية بمهمتها لجهاز رقابي لتنفيذ اتفاقيات الاتحاد.

لقد ازدادت هذه المشكلة حدة بصدور قانون برلماني تم تبنيه مؤخراً في العام 1992 بشأن الخصخصة. ويسمح هذا القانون للجهاز التنفيذي تأجيل تاريخ صلاحية التراخيص الصادرة للهيئات العامة التي تم تحويلها لشركات خاصة.

يتمثل أكثر الأمثلة أهمية لتعارض القانون الجديد مع مبدأ المنافسة في ما يتعلق بالأسهم الممتازة. وتتعلق تلك الأداة (التي استحدثتها حكومات المحافظين لأول مرة في المملكة المتحدة) بالشركات التي يتم خصخصتها. ويقضي ذلك بأن للسلطات الحكومية حق خاص فيما يتعلق بحرية الاتصال بحاملي الأسهم وتعيين مجالس الإدارات. وقد تبنى البرلمان الإيطالي هذه الآلية في عام 1994 ولم يعد في مقدور سلطة مكافحة الاحتكار صرف المجلس عن استخدامها .

علاوة على ذلك، وبالرغم من الرأي الواسع الانتشار (خاصة بين الاقتصاديين) الذي يرى بأن تنظيم الخدمات العامة سيكون وسيلة لتحسين كفاءة الخدمات وخفض تكاليفها، إلا أن الواقع يثبت أنه ليس بالضرورة أن يحدث ذلك.

هناك عنصر آخر يكمل الإطار القانوني الذي تم تناوله حتى الآن يرتبط بالخدمات المحلية. فالوضع على المستوى المحلي، في الواقع، يختلف تماماً.

أولاً، لم تنشئ البلديات (مثل روما وبلونيا) هيئات للتنظيم منفصلة عن إداراتها التي إما أنها تقدم خدمات أو تصدر تراخيص إلا في حالات محدودة.

ثانياً، لا تلتزم تصرفاتهم، في حالات كثيرة، بمبادئ عدم التمييز، والموضوعية والتناسب. وخلافاً لذلك، فإنها تفرض التزامات على مقدمي الخدمات الذين تتعارض نشاطاتهم مع توجيهات المجموعة الأوربية كأن تبحث عن اتفاق مع شركة أخرى تسيطر عليها الحكومة مثلاً، ويتعين على تنظيم سلطة المواصلات اللاسلكية بموجب قانون عام 1997 استحداث بعض الإصلاحات .

11- دينامية الخدمات العامة:

يوحي التحليل الذي تم حتى الآن بنتيجة ذات شقين:

أولا، بالرغم من أن الدستور قد بقي دون تعديل،إلا أن النظام القانوني قد تعرض لتعديلات جوهرية ذات طبيعة دستورية فيما يتعلق بدور السلطات العامة وتنظيمها. وقد نتج عن القيود التي فرضها قانون المجموعة الأوربية على تفسير المبادىء والقوانين الوطنية بل وذات الطبيعة الدستورية ، احتفاظ الدستور ببعض الأنشطة لصالح السلطات العامة والتي تبقى شرعية ما لم تمنعها توجيهات المجموعة الأوربية. أحدثت سلطة مكافحة الاحتكار وسلطات التنظيم الأخرى تحولاً في العمل العام في اتجاه المنافسة الحرة وتحسين الجودة.

لقد واجه المفهوم التقليدي للخدمات العامة معارضة شديدة وتم تبني مفهوم الخدمات الشاملة الذي يركز فقط على حماية الحقوق الفردية والجماعية المتعلقة بتقديم الخدمات التي يمكن تقديمها من قبل جهات عدة. وبعبارة أخرى، أن تتم الخدمات العامة في إطار مبادىء اقتصاد السوق. ولا شك أن تأثير المفهوم

التقليدي القديم على جماعات المصلحة المؤثرة (مثل الأحزاب السياسية والنقابات العمالية، وإدارات الشركات الاحتكارية القديمة) ما زال قائماً لأسباب متعددة (ايدولوجية أو تكتيكية). ولهذا السبب، وعند النظر في التنظيم من جهة أهميته في المدى البعيد، يصبح واضحاً أن النظرية الانجلو ساكسونية، والتي يكون فيها التنظيم وسيلة لفتح الأسواق و **<< التحصن حتى وصول المنافسة>>** لا تنطبق على البيئة الإيطالية حيث الأفكار والقوانين المعارضة لاقتصاد السوق راسخة للحد الذي يستلزم استمرار جهود التنظيم لمدى طويل.

9-3-2- تجربة اليابان : (الابتكار في الإدارة العامة - خصائصه وتحدياته)

تم تعزيز إصلاح الإدارة العامة في اليابان في التسعينيات من القرن الماضي. واستندت حركة الإصلاح إلى ما يجري من تطورات في الإطار العالمي، أي "إعادة صياغة الإدارة الحكومية " و

" الإدارة العامة الجديدة"، وتم التوصل إلى التركيز على الإصلاح ليس على "تهيئة المديرين للإدارة" أو "خيار السوق وخيار الأفراد" بل على أسس **" دعº المديرين يديرون"** و **" تغيير اتجاهات المسؤولين الحكوميين "** و**" الشراكة مع المواطن"**. ، و يلاحظ أن الإصلاحيين اليابانيين يسعون إلى حكومة ذات توجه خدمي بالإضافة إلى تكريس قيم المساواة الاجتماعية. وبذلك بدأت الحركة الإصلاحية الإدارية الابتكارية تنتشر بخطى واسعة في كل أرجاء اليابان.

<u>الانطلاق</u>

تحول القطاع العام في أغلب دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، من البيروقراطيات التي يديرها الإداريون إلى مؤسسات يقودها المديرون، وتوجهت تلك الدول منذ ثمانينيات القرن العشرين

(أنظر الشكل رقم 1- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 1997). إلى التحرك العالمي نحو إظهار الإدارة العامة الجديدة. لكن التركيز على الإدارة العامة الجديدة يختلف بين دول منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية حيث أن دولاً مثل السويد وأستراليا وكندا ونيوزلندا والمملكة المتحدة عملت بنشاط على تعزيز الإدارة العامة الجديدة فيما كان تركيز دول أخرى مثل (اليونان وأسبانيا وألمانيا وسويسرا وتركيا واليابان) على الإدارة العامة الجديدة ككل.

تحولات البيروقراطية في الدول

المصدر : منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 1997

تفيد دراسة (ناسشولد Naschold، / 1996) في تحديد مبادرات الإدارة العامة في تلك الدول والمقارنة بينها . ووفق تحليله لدول منظمة التعاون

الاقتصادي والتنمية الأحد عشرة دولة، فقد تم تصنيف اليابان كإحدى الدول الأقل تركيزاً في الاهتمام بالإدارة العامة. علاوة على ذلك ، تم تصنيف نوع الحكم في اليابان إلى جانب الولايات المتحدة والنمسا وفرنسا كتنظيم بيروقراطي تقليدي في مقابل الإدارة ذات التوجه نحو السوق الموجودة في المملكة المتحدة ونيوزلندا. على انه يجب ملاحظة أن هذه الدراسة قد أجريت في عام 1993 واستخدمت بيانات من الثمانينيات. ويتمثل أحد أهداف دراستنا في ربط نتائج الدراسات السابقة مع الحركة الحالية لإصلاحات الإدارة العامة في اليابان.

منذ أن بدأت ولاية مي(Mie) في الحكومة المحلية إصلاحاتها الجذرية للإدارة العامة في عام 1995، انتشر هذا الاتجاه في كافة أنحاء اليابان حيث أن أكثر من 50% من الحكومات المحلية في اليابان استحدثت أو تدرس استحداث نظام قياس الأداء لتدفع بإصلاحاتها إلى الأمام .

(انظر الجدول رقم 1 وشكل رقم 2) على أن هذا الاتجاه الابتكاري لإصلاح الإدارة العامة في اليابان لم يسبق تحليله تجريبياً وعلى نحو شامل بالقدر الذي يكشف عن خصائصه. وبناءً على ذلك ، فإن هذه الدراسة تهدف أولاً إلى تحديد خصائص الإصلاحات اليابانية الحالية في الإدارة العامة في السياق العالمي لـ" إعادة صياغة الأجهزة الحكومية" و " الإدارة العامة الجديدة"، وثانيا، إلى تحليل اتجاهات هذه الحركة والتحديات الناتجة عنها.

تم إجراء هذه الدراسة من خلال مراجعة أدبيات الموضوع وحالات دراسية تضمنت مقابلات متعمقة مع المديرين وموظفي المستوى الأول لإعطاء صورة متكاملة باتجاه إصلاحات الإدارة العامة اليابانية.

وقد تم في هذه الحالات الدراسية تحليل أربع حكومات محلية متقدمة هي: ولاية مي ، ومدينة ميتاكا، ومدينة كاسوقا، ومدينة ناقاهاما. وحسب نتائج المسح

(Ueyama 2000،et al.) ، فـإن تجربتـي مـي و ناقاهامـا مـن أكثـر تجـارب الحكومات المحلية التي تكررت من حيث قياس الأداء. وقد عُرفت مي، على وجه الخصـوص، بأنهـا خلاقـة ومبتكـرة وبإصـلاحاتها الشـاملة، فيمـا عُرفـت ناقاهامـا بتوجهها نحو العميل. وقد صُنفت كاسوقا كبطل لـ " التعاقدات الخارجية" .

بينما تركز ميتاكا على الشراكة مع المواطنين واختيـار السوق وتـم تصـنيفها في المسـتوى الأول فـي العـام 1999 وفـق مقـاييس تقيـيم الجـودة فـي القطـاع العـام والتـي وضـعها مركـز الإنتاجيـة اليابـاني للتنميـة الاجتماعيـة والاقتصـادية والتـي صيغت علـى غـرار جائزة مالكوم بولدريدج الوطنية للجودة فـي الولايـات المتحـدة. وقد جذبت هذه الحالات الربع قدراً كبيراً من اهتمام الجمهور والحكومات المحليـة الأخرى.

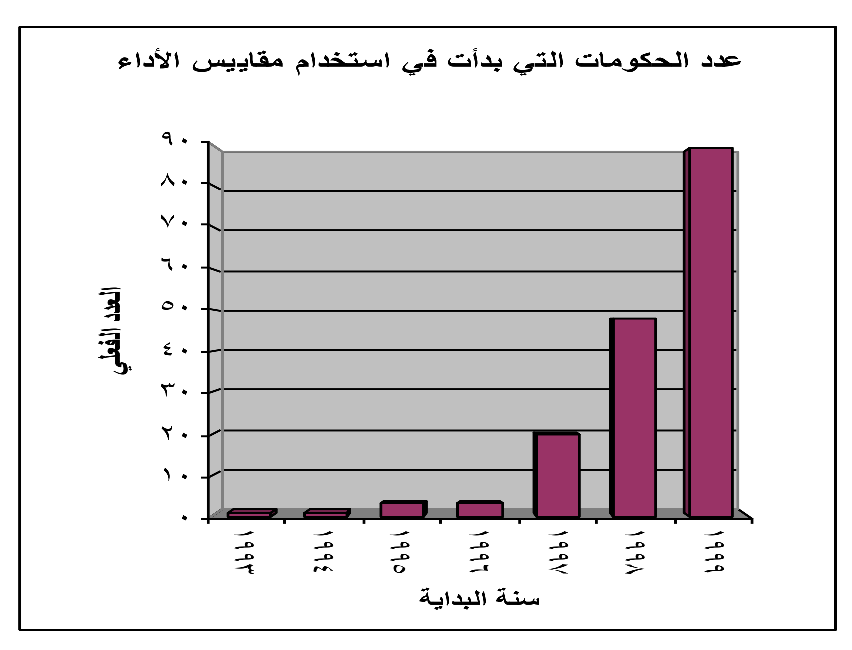
جدول يوضح استخدام نظام قياس الأداء(%)

	الولايات (العدد 37)	**البلديات (العدد404)**
تم استخدام نظام القياس	%38	%4
في مرحلة التجريب	%24	%9

تجري دراسته	%30	%45
مُخطط استخدامه	%3	%2
لم يستخدم بعد	%5	%40

المصدر: (Ueyama 2000 ;p.7، et al.)

شكل يوضح عدد الحكومات التي بدأت في استخدام مقاييس الأداء



<u>الحركة العالمية لإصلاحات الإدارة العامة:</u>

انتشر إصلاح الإدارة العامة في العالم في فترة التسعينيات من القرن العشرين وليس من المبالغة في شيء تسمية هذه الحركة بـ " ثورة " وهو المفهوم الذي تأثر بفكرة الإدارة العامة الجديدة أو إعادة صياغة الأجهزة الحكومة.

إن إجـراء مقارنـة بـين الإدارة العامـة الجديـدة وإعـادة صـياغة الأجهـزة الحكومية مسـألة مشّوقة ومثيـرة للنقـاش ، إلا أن هذه الدراسـة لا تركـز علـى هذه المسـألة. ويـرى يامـاموتو (1998) أن لا نركـز علـى الفـرق بـين الإدارة العامـة الجديـدة وإعـادة صـياغة الأجهـزة الحكوميـة . فـالغرض الكلـي لأهـداف هـذين المدخلين واحد مع اختلافات طفيفة في الأساليب.

وحسب ما يرى ياماموتو (1998) فإن الخصائص المشتركة بين الإدارة العامة الجديدة وإعادة صياغة الأجهزة الحكومية يمكن إيجازها على النحو التالي:

1- التوجه نحو تحقيق النتائج.

2- التفويض والمرونة.

3- المسؤولية والإدارة بالنتائج .

4- التوجه نحو الزبون والخدمة.

5- استراتيجية متطورة وقدرة على وضع السياسات.

6- القدرة التنافسية والتوجه نحو السوق.

7- إعـادة تنظـيم العلاقـات الحكوميـة ومـا بـين الأجهـزة الحكوميـة للإصـلاحات المتأثرة بفكرة الإدارة العامـة الجديـدة أو إعـادة صـياغة الأجهـزة الحكوميـة أشـكال عدة تتراوح بين نمط القيادة المركزي، الذي يركز بشدة على حوافز السـوق، مثـل نيوزلندا والمملكـة المتحـدة ، والـنمط اللامركـزي والـذي يركـز علـى مـنح الحـوافز للمديرين مثلما في السويد واستراليا.

<u>" دع المديرين يديرون " أم " هيئ المديرين للإدارة":</u>

يوضـح (كتـلKettl، / 1997) بأنـه يمكـن تصـنيف ابتكـارات الإدارة العامة الجديدة في مجموعتين رئيسيتين إحداهما **" دع المديرون يديرون"** والثانيـة

" **أعد المديرون ليديرون** ". فالأولى هي الأسلوب المتبع في استراليا والسويد، والثانية في نيوزلندا والمملكة المتحدة.

"دع المديرين يديرون" بموجب هذا المدخل ، يعتقد الإصلاحيون بأن " المديرين يعرفون الأعمال الواجب أداءها إلا أن القوانين والإجراءات والبنيات التنظيمية القائمة هي التي تشكل لهم عائقاً دون أدائهم تلك الأعمال.

وفي هذه الحالة، يتم التأكيد على ضرورة إتاحة قدر اكبر من المرونة للمدير في مجالي التشغيل والموازنة. و من أمثلة هذا المدخل ما نجده في السويد حيث تستخدم نظم أجور مختلفة مبنية على أساس الأداء وهي، بالإضافة إلى غيرها من الأمور خاصة بالموارد البشرية، على درجة عالية من اللامركزية.

هيئ المديرون ليديروا" ومن جهة أخرى ، يعتقد الإصلاحيون بموجب هذا مدخل بأنه " نسبة على أن أغلب الهيئات والبرامج الحكومية احتكارية، فليس – هناك حافز للمديرين ليديروا بشكل أفضل". وفي هذه الحالة، فإن الطريقة الوحيدة لتحسين الأداء الحكومي " هي " تغيير الحوافز لمديري مؤسسات الحكومة بإخضاعهم لقوى السوق". .

الإدارة العامة الجديدة:

وكما ذكرنا سالفاً، فإننا، في الوقت الحاضر، لسنا بصدد إجراء مقارنة بين الإدارة العامة الجديدة وإعادة صياغة أجهزة الحكومة. على أننا نلفت الانتباه إلى المقارنة بين الإدارة العامة الجديدة التي بدأت في نهاية الستينيات من القرن العشرين وبين الإدارة الحكومية الجديدة أو إعادة صياغة أجهزة الحكومة.

وقد أشار (فريد ريكسون/Frederickson، ، 1996) إلى أن " كثيراً من المداخل الإدارية والتنظيمية التي طُرحت قبل 25 عاماً من قبل الإدارة العامة الجديدة قد أُعتبرت من قبل قيادات إعادة صياغة أجهزة الحكومة بأنها ابتكارات ناجحة.

ثم وصفها على النحو التالي:" تماثل إعادة صياغة أجهزة الحكومة، من حيث الإدارة والتنظيم، الإدارة العامة الجديدة " ومن جهة أخرى، أشار أيضاً إلى الاختلافات الجوهرية بين الإدارة الحكومية الجديدة وإعادة صياغة أجهزة الحكومة. فهما يؤكدان سوياً على سرعة الاستجابة لدى الحكومة ولكن بطريقة مختلفة. " فالإدارة العامة الجديدة تنطوي على تقديم خدمة عامة بمستوى مهني قائم على الكفاءة والعدالة الاجتماعية. أما في إعادة صياغة أجهزة الحكومة، فإن التوجه يكون نحو تمكين الزبائن أو الزبونين من الاختيار الحر. وبعبارة أخرى، في إعادة صياغة أجهزة الحكومة " تُعتبر قيمة رضا الفرد أهم من تحقيق إجماع ديمقراطي عام ". فيما يكون المواطن في الإدارة العامة الجديدة أهم من الزبون. أنهما يؤكدان على " مفهوم سامٍ للمواطنة ، وتصور للمواطن الواعي النشيط الذي يشارك في ما يتجاوز صندوق الاقتراع إلى نشاطات عامة مع موظفي الخدمة العامة للمنتجين منهم والمعينين" .

<u>الحالات الدراسية : الحكومات المحلية الأربع المتقدمة في اليابان:</u>

الحكومات المحلية الأربع التالية هي أمثلة لأكثر إصلاحات الإدارة في اليابان تقدماً. وقد تم اختيارها لعرض إصلاحات الإدارة العامة في اليابان.

تتضمن هذه الحالات، والتي شملت مقابلات مع مسؤولين في الحكم المحلي، مؤشرات عديدة للإصلاحات المستقبلية في الإدارة العامة اليابانية:

- **أولاً**، أننا نعتقد بأن أنشطة الحكومات المحلية تماثل أنشطة الإدارة العامة الجديدة في الغرب. علاوة على ذلك، فإن عدد القيادات الشابة التي تأثرت كثيراً بأفكار الإدارة العامة الجديدة، وإعادة صياغة أجهزة الحكومة تتزايد، ويبحثون عن طرق لتطبيق هذه الأفكار في الثقافة والتقاليد المؤسسية اليابانية. كما يجب ملاحظة أن هذه القيادات الشابة تؤسس شبكات اتصال غير رسمية عبر البلاد.

الحالة الأولى: ولاية مي، ابتكار وإصلاحات إدارية شاملة:

خلفية - تقع ولاية مي في الجزء الأوسط من اليابان ويسكنها حوالي 1.8 مليون وهي ليست منطقة حضرية. فمنذ تأسيس نظام تقييم المشروعات أو ما يسمى بنموذج مي، فقد حظيت مي باهتمام الحكومات المحلية الصغيرة والكبيرة على السواء بالإضافة إلى الحكومة المركزية. وقد أوردت الأخبار بأن هناك أكثر من 100 زيارة رسمية من قبل موظفي القطاع العام والسياسيين قد تمت للولاية في الفترة 1995-1999. ويقال أن هذا العدد من الزيارات يتزايد بصورة مستمرة. ونتيجة لذلك ، تم نقل نموذج مي من قبل حكومات محلية عديدة في اليابان بتطبيقات متنوعة: وفيما نقلت بعض الحكومات المحلية المنهجيات والأفكار والفلسفات، نقلها بعض آخر برمتها. ومع ذلك فإن نموذج مي يمثل جهداً محدوداً لتطوير نظم الإدارة العامة في مي. وكما يوضح الجدول التالي، فإن ولاية مي قد تناولت كل أجندة الإدارة العامة الجديدة فطبقت بعضها ومازال بعض آخر تحت الدراسة والنظر.

جدول يوضح مبادىء الإدارة العامة الجديدة وجهود تطبيقها في مي

مبادىء الخدمة العامة الجديدة	الجهود التي تمت في ولاية مي
1- التوجه نحو الزبون	قانون كشف المعلومات، الوصول إلى المجتمعات المحلية، تقييم مستوى جودة الإدارة العامة، الشراكة مع المنظمات الأهلية العامة، علاقات جيدة مع الموظفين وغيرها.
2- التوجه نحو تحقيق النتائج	نظام تقييم المشروعات: 880 مؤشر للخدمات العامة، محاسبة الاستحقاق، آيزو 14000، آيزو 9000، علامات القياس المرجعية، تقييم أداء الموظفين، وأخرى
3- آلية السوق	التخصيص، التعاقد الخارجي، آلية السوق للإعانات المالية العامة، استحداث مشروعات للقطاع الخاص وأخرى.
4- التفويض/ اللامركزية	تفويض المديرين(في الموازنات وشؤون الموظفين وغيرها)، تعزيز الهيئات الوزارية الإضافية، هيكل تنظيمي فعال، سرعة الاستجابة، اللامركزية من الولاية إلى المدن ، وتنمية المورد البشري.
5- الفلسفة /الاستراتيجية	التوجه نحو الزبون ، الإدارة الاستراتيجية(التحرك نحو الإصلاح وقيادته).

عوامل الدافعية والقوى الدافعة:

تشكل العوامل السياسية أكثر من المالية عوامل الدافعية الأساسية لإصلاحات الإدارة العامة في ولاية مي. وخلال الحملة الانتخابية لعام 1995، دعا كيتاقاوا حاكم ولاية مي ، متأثراً بشكل كبير بكتاب أُسبورن وقابلر " إعادة صياغة الحكومة"، إلى الإصلاح الإداري في ولاية مي. لم يكن الوضع المالي للولاية حرجاً ، حينما تم انتخاب كيتاقاوي، إلا أن الرأي العام في البلاد قاطبةً حوّلَ

مسائل مثل اللامركزية، والحكومة صغيرة الحجم، وآلية السوق، والضمان الاجتماعي قد دفع الناخبين إلى الانحياز لأفكار كيتاقاوي، وتوقع إحداث تغييرات في القطاع العام والخدمات.

أدت الفضيحة المالية المتعلقة برحلات عمل غير حقيقية لمسؤولين حكوميين في فترة ما بعد الانتخابات إلى تنبيه دافعي الضرائب إلى ضرورة الإصلاح في القطاعات العامة. وقد أدى هذا الفساد إلى تسريع عمليات إصلاح الخدمة العامة في ولاية مي ، وساعدت على مساندة أفكار كيتاقاوي. على أن هذه العناصر تمثل فقط العنصر المحفز الأول للإصلاح. فإذا أُريد تسريع الحركة واستمراريتها، فلا بد من عناصر أخرى، وتتمثل هذه في : تطوير تقنية المعلومات ، والعمل الجاد الدؤوب من قبل المسؤولين الشباب، وإتاحة فرصة النقاش والبحث عن الحلول من داخل المؤسسة نفسها.

ومن الأساليب التي استخدمها كيتاقاوي إشراك المسؤولين الشباب في المناقشات حول إصلاح الإدارة العامة. وقد دفع ذلك جيل الشباب إلى العمل على الإصلاح وإلى استشارة الأجيال الأخرى أيضاً ، أما تطوير تقنية المعلومات فيتيح الاتصال المباشر ويزيد من قنوات الاتصال. وفي الواقع، فإن هناك العديد من الرسائل الالكترونية من داخل وخارج القطاع العام، تناولت موضوع الإصلاح بالنقاش. وولاية مي ليست استثناءً ، بل أن المسؤولين في القطاع العام قد بدأوا تدريجياً يدركون ضرورة تغيير اتجاهاتهم نحو وظائفهم من خلال استخدام قنوات الاتصال المباشرة وغير المباشرة.

<u>الاستراتيجية والمدلولات:</u>

يهدف إصلاح الإدارة العامة في مي إلى إنشاء حكومة ذات توجه نحو الزبون ولتحقيق هذا الهدف، فقد حشدت ولاية مي أغلب جهودها في تغيير

اتجاهات الموظفين العموميين نحو وظائفهم : من التوجه البيروقراطي إلى التوجه نحو الخدمة. ومن ضمن الأدوات المتنوعة التي استخدمتها الولاية في تطبيق هذه الاستراتيجية، فقد كان نظام تقييم المشروعات على رأس أولوياتها ، حيث لقي قدراً كبيراً من الاهتمام في اليابان كلها. على أن عملية التكامل لنظم تقييم المشروعات صُممت في الواقع، لتغيير اتجاهات الموظفين العموميين.

يتم تقييم المشروعات في كل قسم لكل المشروعات المضمنة في موازنته والتي بلغ عددها/3000/من قبل موظفي المستوى الأول والمديرين من نفس القسم. ويتولى المديرون مسؤولية البرامج فيما يتولى موظفو المستوى الأول غالباً المشروعات،ويعملون سوياً لربط أهداف البرامج مع المشروعات من خلال النقاش الجاد. علاوةً على ذلك، فإنهم يقومون بمناقشة وتحديد أهداف واضحة للمشروعات(مستوى المردود)، والبرامج (مستوى النتائج) مع مؤشرات كمية تقييم المشروع بصورة موضوعية. كما يتم حساب التكاليف التقريبية لكل مشروع لتقييمه من طريق المعادلة(الأهداف – النتائج)/ التكاليف.

كثيراً ما ترد الإشارة إلى أن نظم التقييم الذاتي مثل نموذج مي لا تضمن الخروج بنتائج موضوعية. ولتقليل هذه المخاطر، فقد بذلت ولاية مي جهوداً كبيرة لنشر كل نتائج وعمليات تقييم المشروعات، وهي متوفرة في شكل تقارير مطبوعة برئاسة الولاية وعن طريق الانترنت. وبهذه الطريقة قامت ولاية مي بتطبيق وتحسين نظام تقييم المشروعات كأداة فعالة في تغيير اتجاهات الموظفين لتأسيس حكومة ذات توجه نحو الزبون.

الحالة الثانية: مدينة ميتاكا: الشراكة مع المواطن وخيار السوق:

خلفية - تقع مدينة ميتاكا، التي تضم 160.000 نسمة، في الطرف الغربي لمدينة طوكيو الكبرى. وقد صُنفت كـ" أكثر إدارة محلية فعالية وكشفاً للمعلومات في العام 1998 (التقرير الاقتصادي الإقليمي لعام 1998، نيكي ، 7 سبتمبر 1998).

كما تم تصنيفها في المستوى الأول حسب مقاييس تقييم جودة الإدارة التي وضعها مركز الكفاية الانتاجية الياباني للتنمية الاجتماعية والاقتصادية والتي صيغت على غرار جائزة مالكوم بولدريدج الوطنية للجودة في الولايات المتحدة.

وفضلاً عن ذلك، فإن ميتاكا تسهم في الشبكة العالمية لأفضل إدارة محلية التي تنظمها مؤسسة بيرتلزمان الألمانية بالرغم من أن إخضاع المدينة لتقييم خارجي ليس مألوفاً في اليابان حيث الاتجاه إلى إغفال أي نوع من أنواع التقييم من قبل أطراف أخرى تقليدياً. ولهذا السبب، يمكن القول بأن مراجعة وتغيير الأنشطة الحكومية لتحقيق رضا المواطن هي الخطوة المهمة ليس لميتاكا فقط، بل ولكل الإدارات المحلية الأخرى.

استناداً إلى نتائج دراستنا ، فإن أبرز خصائص الإصلاح في ميتاكا تتمثل في التعاقد الخارجي، والعلاقة الوثيقة بالمواطنين، واستخدام آلية السوق في المزايدات التنافسية العامة.

<u>عوامل الدافعية والقوى الدافعة:</u>

مدينة ميتاكا هي أحد أغنى الإدارات المحلية ولا تشكل القيود المالية عائقاً لها مقارنة مع الإدارات المحلية الأخرى باليابان. وقد تمثلت أولى مبادرات العمدة سوزوكي في التعاقد على أكثر الخدمات العامة احتكاراً في الستينيات من القرن العشرين. كما أنه ركز أيضاً على استقلالية المجتمع المحلي ومشاركة المواطنين في الخدمات العامة. وقد استمر العُمد اللاحقون في نفس جهود الإصلاح التي

بدأها سوزوكي. كما تجدر الملاحظة هنا إلى أن مجلس المدينة كان دائم المساندة لجهود العُمد في الإصلاح.

إلى جانب هذه المبادرة السياسية، هناك عوامل هامة أخرى دفعت بالإصلاح إلى الأمام خاصةً ما يتعلق بمشاركة موظفي الخدمة العامة والمواطنين في جهود الإصلاح . ونظراً لتأثير مبادرات عمدة المدنية في الإصلاح، فقد بدأ المسؤولون الحكوميون، من المديرين إلى موظفي المستوى الأول، في إعادة النظر في فعالية وإنتاجية وظائفهم وتحسينها استجابة لوجهة نظر المواطن فقاموا بتكوين عدد من المجموعات التطوعية لدراسة الإصلاحات العامة والتي تماثل أنشطة إدارة الجودة الكلية في الشركات الخاصة. فضلاً عن ذلك ، فإن مبادرة ميتاكا للإصلاح القائمة على أساس عدد محدود من الموظفين يعملون بكفاءة عالية وبرواتب عالية نسبياً، يمكن أن تزيد من دافعية المسؤولين الحكوميين إلى إبتدار الإصلاحات بوتيرة أسرع من موظفي الإدارات المحلية الأخرى.

ومن العوامل الرئيسية الأخرى للدافعية مشاركة المواطنين في عملية وضع السياسات وتوفير المنتجات والخدمات العامة. ويقال أن أغلب دافعي الضرائب في ميتاكا من الموظفين ويهتمون أكثر بالبيئة التي يعيشون فيها. ولذلك فإن كثيراً منهم يشارك في النشاطات الطوعية مثل " خطة المواطن للقرن الواحد والعشرين".

<u>الاستراتيجية والمدلولات:</u>

من بين الاستراتيجيات الثلاث البارزة للإصلاح الإداري في ميتاكا والمتمثلة في التعاقد المكثف، واستخدام آلية السوق، و علاقة الشراكة القوية مع المواطن، فإن الاستراتيجيتين الأخيرتين جديدتين نسبياً في اليابان. و قد نشأتا من أحد المفاهيم الرئيسية للإدارة العامة الجديدة و وجدنا قدراً كبيراً من الاهتمام من

جانب الحكومات المحلية الأخرى في اليابان. و لم يبدأ بعد استخدام آلية السوق في المزايدات العامة التنافسية بين مؤسسات القطاع الخاص و القطاع العام و لكن يتوقع تطبيقه قريباً و تعتبر هذه الجهود مماثلة لتلك التي تتم في المملكة المتحدة ونيوزلندا.

أما جهود ميتاكا لتمكين أو تفويض المواطنين فقدُ أخذت من مفهوم أساسي في الإدارة العامة الجديدة و هو التركيز على استراتيجية المشاركة. ومن بين مدخلي الإدارة العامة الجديدة (استخدام آلية السوق، و الشراكة مع المواطن) ، فإن نظام الشراكة مع أطراف خارجيةُ يستخدم أكثر من آلية السوق، و قد ورد بأن عدد الزيارات الرسمية التي يقوم بها مسؤولون من الحكومات المحلية الأخرى مستفسرين حول الشراكة مع المواطن يتزايد بشكل كبير.

الحالة الثالثة: مدينة كاسوقا (التعاقد):

<u>خلفية:</u>

كاسوقا هي مدينة صغيرة تقع جنوب مدينة فوكوكا أكبر مدن كيوشو، الجزيرة الغربية الكبرى في اليابان، يسكن المدينة 100.000 نسمة ويصنف معدل النمو السكاني فيها السابع عشر من بين المدن اليابانية كلها. و يعمل أغلب سكانها في مدينة فوكوكا. و قد جذبت مدينة كاسوقا قدراً كبيراً من الاهتمام منذ تصنيفها بطلاً " للتعاقد " على الخدمات (تقرير نيكي الاقتصادي الإقليمي، 6 أكتوبر 1997).

ُأعتبر " التعاقد " حسب الأدبيات العالمية حول إصلاح الإدارة العامة، أحد أهم استراتيجيات إصلاح الإدارة العامة. و منذ الستينيات من القرن العشرين، تعاقدت كاسوقا على خدمات عامة عديدة مختلفة للقطاع الخاص (أنظر الجدول رقم 3) شملت مؤسسات ربحية و خدمات الرعاية الاجتماعية.

الجدول رقم (3) تاريخ التعاقد في مدينة كاسوقا

1958	إدارة مراكز اجتماعية (كومنكان)
1959	تشغيل سيارات جمع القمامة
1970	خدمات نظافة قاعة مجلس المدينة
1971	إحراق جثث الموتى
1980	حراسة المدارس
1981	تشغيل هواتف المدينة
1981	إدارة المسابح العامة
1982	إدخال بيانات المواطنين في الحاسب الآلي
1983	تشغيل مكتب استقبال قاعة المدينة
1984	صيانة الشوارع
1986	إدارة المراكز الرياضية
1987	إدارة الحدائق العامة
1987	مدارس الحضانة
1991	تموين وجبة الغداء للمدارس
1991	إدارة مرافق الرعاية الاجتماعية للمسنين

1992 تشغيل السيارات الحكومية

1992 صيانة مبنى قاعة المدينة

1992 هندسة نظم المعلومات

1993 إدارة الحدائق العامة

1993 خدمات التموين لمراكز الرعاية الاجتماعية

1994 خدمات رعاية المعاقين والمسنين

1995 إدارة المركز الثقافي

1995 إدارة المكتبة العامة(جزئياً)

1996 إدارة مرافق الترفيه

المصدر: قيوسيكايكاكو نو يامي، 2000، مدينة كاسوقا

عوامل الدافعية و القوى الدافعة:

كانت الأزمة المالية التي مرت بها مدينة كاسوقا في خمسينات القرن العشرين هي الدافع الذي قادها إلى الدخول في التعاقدات. وخلال تلك الفترة كان يتعين على كاسوقا الاستجابة للحاجة للخدمات العامة مثل المدارس ونظام الصرف الصحي والتي كانت تتزايد الحاجة إليها مع النمو السكاني. وقد كان الغرض من الإصلاح الإداري في كاسوقا واضحاً، وقامت المدينة بمعالجة هذه المشكلة ليس من خلال زيادة موظفي الحكومة بل من خلال التعاقد.

الاستراتيجية والمدلولات:

تتمثل النقطة الأكثر بروزاً في هذه الاستراتيجية في حقيقة أن التعاقدات الخارجية لمدينة كاسوقا قد طُبقت على الطلب الحدي، أو بعبارة أخرى لم يُفضل موظف من موظفي الحكومة. وقد تزايد معدل التعاقد في كاسوقا تدريجياً حسب التناقص الطبيعي لموظفي الدولة يتقاعدون بعد أكثر من ثلاثين سنة في الخدمة. وقد نجحت هذه الاستراتيجية المتدرجة في تجنب الهجوم من قبل اتحادات العاملين.

لماذا يكون التعاقد أكثر فعالية في التكاليف من توفير الخدمة المباشر في كاسوقا؟ يكمن السبب في الفرق في مستويات الرواتب بين موظفي القطاع الخاص وموظفي الحكومة، حتى لو كانوا في نفس المهنة، أكثر من كفاءة المنافسة في السوق.فالمقاولون في كاسوقا يضمنون الاستمرار في العمل دون منافسة من الآخرين طالما وافقوا على سعر تأمين الخدمة. وبالرغم من أن سعر تأمين الخدمة قد يكون أعلى من سعرها في المنافسة المفتوحة، إلا انه أقل من تكاليف توفير الخدمة مباشرة من الحكومة. وبما أن المقاولين يستطيعون خفض التكاليف باستخدام موظفين للعمل بعض الوقت، فإنهم يقبلون السعر. ونتيجة لذلك، فإن السوق المحلي في كاسوقا محتكر على الأرجح. فالشركات الخاصة التي تنجح في الحصول على عقد مع كاسوقا تستطيع أن تتمتع بالوضع الاحتكاري إلى الأبد تقريباً.

لا تمثل ميزة عدم المنافسة في التعاقد في كاسوقا حالة شاذة في اليابان بل من السهل أن تجد حالات مماثلة في إدارات محلية يابانية أخرى. وبالرغم من أن التعاقد قد أُعتبر استراتيجية مفضلة لخفض المصروفات الحكومية، إلا أنه لا توجد تنافس السوق المفتوح. وتنتج الوفورات في التكلفة من الفرق في مستوى الرواتب وليس من تنافس السوق.

ركـزت نظريــة الإدارة العامــة الجديـدة علــى اسـتخدام القطــاع الخــاص واعتبرت عملية التعاقد طريقة فعالـة لتحسين الأداء الحكومي. وقد تبنت كل من نيوزلنـدا والمملكـة المتحـدة، فـي الواقـع، هـذه الاسـتراتيجية لتقلـيص أجهزتهـا الحكومية إلا أن خصائص التعاقد في السياق الياباني لمدينـة كاسوقا يختلف تماماً من نظرية الإدارة العامة الجديدة وتجربة دول ويستمينستر.

- الحالة الرابعة : مدينة ناقاهاما : الخدمات حسب طلب الزبون :

ناقاهاما بأن جهودها في إصلاح الخدمة العامة من أكثر إصلاحات الخدمة العامة تقدماً. وقد أحرزت تقدماً مستمراً وأدخلت طريقة " تخطيط لإطار الأهداف والذي يوضح بصورة منظمة خصائص كل الخدمات العامة وفق أهدافها وعلاقتها بالخدمات الأخرى، ووسائل تحقيق أهدافها.

وتساعد عملية تصوير هذا الإطار واستيفاء النموذج المسؤولين الحكوميين علـى معرفة رسالتهم والعلاقة بين أهداف السياسة والمشروعات التي يقومـون بتنفيذها. وبهذه الطريقة، يستطيعون معرفة البدائل المتوفرة للخدمات العامة.

وتهدف ناقاهاما إلى تغيير اتجاهات المسؤولين الحكوميين تجاه وظـائفهم والبحث عن العاملين ذوي التوجه نحـو الخدمـة. علـى أن فكـرة هذا الإصـلاح تعـود أساساً إلى ولاية مي إلا أن مدينة ناقاهاما قد نقلتها وطبقتها بطريقتها الخاصة ومن ثم تم اختيارها كأفضل حكومة مدينة نُقلت تجربتها مثلما تم اختيار مي كأفضل ولاية.

<u>عوامل الدافعية والقوى الدافعة:</u>

كونـت ناقاهامـا، تحـت الإدارة القويـة لعمـدتها، لجنـة تطـوير إصـلاحات الإدارة العامة. وقد قاد النقاش مع قيادات الأعمال(كأعضاء في اللجنة) من خلال مداولات اللجنة، إلى أن يدرك المسؤولون عن الإصلاح أوجه الشبه فـي الإدارة بين الحكومة والشركات الخاصة.ونتيجة لذلك، توصلوا إلـى أن إصـلاحات الإدارة

العامة هي وسيلة لتحقيق مستوى أفضل من الأداء بأقل الموارد. ومن هنا بدأت الإصلاحات الإدارية في ناقاهاما.

حرص المسؤولون عن الإصلاح الإداري على الاتصال الوثيق مع قيادات الأعمال الذين قدموا لهم نصائح حكيمة ومدروسة فيما تم توفير المرونة الكافية لقيادات الإصلاح ، في نفس الوقت، لتنفيذ إصلاحات والاستمرار في تغيير اتجاهات موظفي الحكومة تجاه أعمالهم. وتبعاً للمبادرة الجادة من المستوى العلى ، فقد لقيت الإصلاحات من الموظفين في المستويين الإداري والأول الدعم لدفعها على الأمام.

الاستراتيجية و المدلولات:

يتمثل الهدف النهائي لإصلاح الإدارة العامة في ناقاهاما في توفير خدمات حسب الطلب العميل لدافع الضرائب. و من الضروري، لتحقيق هذا الهدف. أن يتم تغيير اتجاهات الموظفين الحكوميين من البيروقراطية إلى التوجه نحو الزبون أو إلى تحقيق النتائج من خلال توضيح مسؤوليات وظائفهم بتوفير البرامج التدريبية و الوسائل اللازمة لذلك مثل" تخطيط إطار الهدف". و في الواقع، فإن استراتيجية ناقاهاما تتوافق تماماً مع نظرية الإدارة العامة الجديدة سوى عدم حماسهم إلى استخدام نظام حوافز السوق.

على أن جهود ناقاهاما في هذا الاتجاه ليست استثنائية في اليابان إذ أن استراتيجية التدريب المكثف لتغيير اتجاهات الموظفين الحكوميين تمثل مبدأً أساسياً وفي موقع القلب من إصلاحات الإدارة العامة اليابانية.

خصائص إصلاحات الإدارة العامة اليابانية:

في الإطار العالمي للإصلاح:

من الملامح العامة لأي إصلاح في الإدارة العامة الانتقال من البيروقراطية و توفير الخدمات العامة على نسق واحد إلى التوجه نحو المستفيد في تقديم تلك الخدمات. و تتوافق هذه النقلة تماماً مع الإصلاحات المعروفة باسم الإدارة العامة الجديدة في الدول الغربية مثل المملكة المتحدة و نيوزلندا و السويد، و مع الاتجاه المستمر للابتكار في الخدمة العامة في أمريكا فيما يعرف بإعادة صياغة الحكومة. و مع ذلك فإن استراتيجيات انجاز الإصلاحات تختلف وتتباين.

1- الحوافز:

بالرغم من أن كل إصلاحات الإدارة العامة اليابانية تؤكد على التوجه نحو العميل في تقديم الخدمات، إلا أنه من المهم التأكيد على أن حوافز السوق تستخدم كثيراً في الإستراتيجيات الفعلية.

" دع المديرين يديرون"

أوضحت الملاحظات العديدة في مسح أدبيات الموضوع و البحث في إصلاحات الإدارة العامة في الحكومات المحلية اليابانية أنه من الممكن وصف الابتكار في الإدارة العامة اليابانية بـ " دع المديرين يديرون" المأجورة من تصنيف(كيتل Kettl)و بالرغم من أن الخدمة الموجهة للعميل قد تم التأكيد عليها في إلا أنه لا توجد استراتيجية للسوق، بل أن أغلب الإصلاحيين في الحكومات المحلية اليابانية، مثل ناقاهاما، قد ركزوا على قدرة المسؤولين الحكوميين على تحسين الأداء الحكومي.

على أن الحكومات المحلية اليابانية لم تصل بعد إلى إرساء نظم إدارة فعالة تتيح لمديرها قدراً من المرونة و المسؤولية و ذلك عكس ما تم في السويد و استراليا و كندا، و بناءً على ذلك، فإن الاستراتيجية الفعلية قد تمخضت عن

تحسينات متواضعة في النظم البيروقراطية الحالية. أنهم يعتقدون بأن فهم العلاقة بين الأهداف و الوسائل يساعد المسؤولين الحكوميين في تحسين مستوى أدائهم، و يعتبر هذا الفهم الخطوة الأولى و المهمة في إنجاح إصلاحهم.

الدور المختلف " لتقييم البرامج":

قامت حكومات محلية متطورة عديدة، مثل ناقاهاما ومي، بتطوير نظم لتقييم البرامج . و عكس الدول الأخرى التي تستخدم تقييم البرامج في العطاءات، خاصة في العطاءات التنافسية الإلزامية، فإن بعض الحكومات المحلية، مثل ناقاهاما، تعتبر تقييم البرنامج أداة لمساعدة الموظفين الحكوميين على فهم الأهداف ... البرامج.

ُيعرف عن المسؤول الحكومي الياباني، تقليداً، أن اهتمامه لا ينصب حول كيفية تحقيق الهدف بل حول كيفية استمرار البرامج و توفير الأموال اللازمة في الموازنات. و مع وجود نظام لتقييم البرامج، يتعين على المسؤولين الحكوميين أن يدركوا بأن البرامج تبقى فقط بأهدافها وليس من أجل البرامج نفسها. و قد لوحظ أثر ذلك في ناقاهاما. و على ضوء الاختلاف في دور تقييم البرامج،فإن النتيجة هي التي يتم التأكيد عليها في اليابان فيما يتم التأكيد نسبياً على الناتج.

" التمكين " – تركيز على حوافز السوق:

لتصبح الحكومة أكثر توجهاً نحو العميل، لم يركز الإصلاحيون اليابانيون على آلية السوق مثل تركيزهم على تمكين المواطنين. و كما تم توضيحه في ميتاكا، فإن النظام الأفقي أو التمكين (الشراكة مع المواطنين) قد تم التركيز

عليه أكثر من النظام الرأسي الذي يفـوض مـن أعلى (المديرين) إلـى أسفل (موظفي المستوى الأول) و هو السمة التقليديـة للبنيـة التنظيميـة فـي اليابـان. وبخلاف ما يحدث في نيوزلندا و المملكـة المتحدة، فإن اختيـار المستهلك أو الفرد لا يتم التأكيد عليـه فـي الحكومـات المحليـة اليابانيـة إذ أن الإصـلاحيين اليابـانيين يفضـلون مشـاركة المـواطنين فـي القـرارات وفـي عمليـات تقـديم الخـدمات العامــة.و بهـذا المفهـوم، قـد تكـون الإصـلاحات اليابانيــة مماثلــة للابتكارات في الحكومات المحلية و حكومات الولايات في الولايات المتحدة.

و قد حلل (بـورنز Borins، 1998) بيانـات المتقدمين فـي الفتـرة 1990 – 1994 مـن طـلاب السـنة قبـل النهائيـة لبرنـامج جـائزة الحكومـة الأمريكيـة للابتكارات، و هـي منافسـة معروفـة للابتكـار فـي الخدمـة العامـة تنظمهـا كليـة كيندي للإدارة و مؤسسة فورد. وقد ظهر " تمكين العملاء " و الذي يشير إلى تمكـين الأفـراد أو المجتمعـات المحليـة فـي 27% مـن كـل المتقـدمين، بينمـا ظهرت عبارات " الخصخصة المنافسة " في 2% فقط من الطلبات.

<u>" التعاقد "</u>

يعتبـر التعاقد واحـدة مـن اسـتراتيجيات إصـلاح الإدارة العامـة إلا أنـه فـي كاسوقا " التعاقد دون منافسـة ". و علـى العموم، يبدو أن اسـتراتيجية تحسـين الكفايـة الإنتاجيـة و نوعيـة الخدمـة عـن طريـق منافسـة السـوق (المنافسـة المفتوحـة)، لا تجد تأييداً مـن غالبيـة الإصـلاحيين اليابـانيين. و تختلـف هـذه بشكل كبير عن حركات الإدارة العامـة الجديدة و إعـادة صـياغة الحكومـة فـي دول أخرى.

2- القوى الدافعة:

حلل Ketttl، (/ 2000) أربعة قوى سياسية و اقتصادية لتفسير " حقيقة أن هناك العديد من الحكومات التي تتبع استراتيجيات مماثلة بهمة و نشاط في ذات الوقت" فأغلب القوى التي أشار إليها كتل موجودة في اليابان، **إلا أننا أضفنا بعض القوى ذات الخصوصية باليابان:**

القوى السياسية: يشير كتل إلى أن نهاية الحرب الباردة قد ألقت كثيراً من الدول في خضم" مناقشات واسعة الانتشار حول دور الحكومة" و لذلك " شن المرشحون في الانتخابات حول العالم حملات ناجحة حول تقليص الحكومة و تخفيض العاملين فيها .

أما في اليابان، فقد بدأت القوى السياسية فضيحة و ليس بنهاية الحرب الباردة إذ يرجح بأن الحرب الباردة قد استمرت في شرق آسيا. ففي بداية التسعينات من القرن العشرين، دفعت الرشاوى وصرف لأموال بطريقة غير شرعية في بعض الحكومات المحلية مثل ولايات مي و مياقي و هوكيدو، المواطنين إلى الاهتمام أكثر بأموال الضرائب و السياسة. و من وقتها أصبح الإصلاح في الإدارة العامة هو موضوع الحملات الانتخابية للمرشحين.

القوى الاجتماعية: يشير كتل إلى التحولات الكبرى التي مرت بها بعض الأمم مثل جنوب أفريقيا، و شعوب أوربا الشرقية، بالإضافة إلى الركود في المستوى المعيشي في كثير من الدول الصناعية. كما أنه ركز أيضاً على التحول الجذري من عصر الصناعة إلى عصر المعلومات. أما في اليابان، فإن القوى الإجتماعية البارزة فهي تقنية المعلومات. و بسبب انتشار الإنترنت، أصبح المسؤولون، الذين كانوا في السابق محصورين في دائرة محلية صغيرة، قادرين على الاتصال ببعضهم بكفاءة أعلى، خاصة بالمسؤولين في المدن و المناطق الحضرية الأخرى. كما انتشرت الملتقيات المباشرة لتبادل المعلومات و المناقشات حول

المشكلات و الحلول في الحكومات المحلية بشكل كبير. علاوة على ذلك، وبما أن الباحثين و المستشارين يشاركون في هذه الشبكة، أصبحت معرفة المناقشات لدائرة عالمياً حول الإدارة العامة بأفكار مثل " إعادة صياغة الحكومة " و الإدارة العامة الجديدة " واسعة الانتشار بين الحكومات المحلية .

و على وجه العموم، فإن نشر تقنية المعلومات في اليابان أقل تطوراً و مع ذلك فإن قادة الإصلاح في الحكومات المحلية، خاصة السباب منهم، يستخدمون الإنترنت كثيراً و بفاعلية في الاتصال فيما بينهم.

إلى جانب تقنية المعلومات، من المهم أن نتذكر أنه منذ التسعينات أصبحت المنظمات غير الربحية تعتبر من مصادر توفير السلع و الخدمات العامة إلى جانب المنظمات الحكومية. و بعبارة أخرى، لم يعد بمقدور الحكومات التمتع باحتكارها للمنظمات و الخدمات العامة.

القوى الاقتصادية: يصف كتل ظاهرتين متعارضتين للقوى الاقتصادية أدت إلى إصلاحات الإدارة العامة، أحدهما الأزمة المالية الآسيوية في نهاية التسعينات بعد " المعجزات الآسيوية " و الثانية الإفلات من الكساد الاقتصادي في بعض الدول مثل نيوزلندا و المملكة المتحدة. و قد أدت كلا الظاهرتين إلى الشكوى خاصة فيما يتعلق بالضرائب و سياسات التنظيم.

أما في اليابان، فإن السياسة المالية للحكومة المحلية في العام 2000 مبلغ 200 ترليون ين (أي ما يعادل 2 ترليون دولار أمريكي)

القوى المؤسسية: يرى كتل أن " كل الحكومات قد وجدت نفسها جزءاً من نظام اقتصادي و سياسي عالمي متعاظم " مثل الأمم المتحدة و البنك الدولي. و من ناحية أخرى، قامت كثير من الحكومات الوطنية بتفويض السلطة إلى الحكومات المركزية و المحلية لم يتغير بالكاد إذ ما زال حوالي 60% من إيرادات الضرائب

تحصلها الحكومة المركزية. علاوة على ذلك، فإن نظام تخصيص الضرائب المحلي، و الذي لعب دوراً رئيسياً في العلاقات الحكومية اليابانية، قد أفلس تقريباً بسبب العجز الهائل الذي يعانيه.

ملاحظات ختامية:

تم ترجمة كتاب أوسبورن و قابلر " إعادة صياغة الحكومة " إلى اللغة اليابانية و أصبح رائجاً ليس بين الباحثين و الاستشاريين بل و بين المسؤولين الحكوميين محليين فضلاً عن ذلك فإن أفكار " الإدارة العامة الجديدة " من المملكة المتحدة نيوزلندا قد استخدمها الباحثون و الاستشاريون و نتيجة لذلك، فقد تأثر المصلحون اليابانيون في الحكم المحلي بهاتين الموجتين الإبداعيتين العالميتين. على أن الإصلاحات الفعلية قد تركزت ليس فقط على " تهيئة المديرين للإدارة " أو خيار السوق و خيار المصلحة الفردية " بل على الأرجح، تركزت على " ترك المديرين ليديروا " و " تغيير اتجاهات المسؤولين الحكوميين " و " المشاركة مع المواطنين ".

جدول يوضح خصائص إصلاحات الإدارة العامة اليابانية

	أوجه الشبه و الاختلاف في إطار العالمي
التحول في الأهداف	-من البيروقراطية التقليدية إلى منظمات ذات توجه نحو الخدمة -التركيز على العدالة الاجتماعية و احتياجات العميل (و ليس على آلية السوق)
الاستراتيجية	ترك المديرين يديرون ولكن بقدر أقل من المرونة و المسؤولية تركيز أقل على حوافز السوق التعاقد بدون منافسة قدر أكبر من التمكين أو التفويض للمواطنين تعزيز القدرات و تغيير اتجاهات المسؤولين الحكوميين مركز القلب للإصلاح

القوى الدافعة	الإصلاح من أعلى إلى أسفل هو العامل الرئيسي في بداية عملة الإصلاح الإصلاح من أسفل إلى أعلى و البحث عن الحلول هو العامل الرئيسي للإصلاح المستمر يمثل الجيل الصاعد من المسؤولين الحكوميين مركز القلب للإصلاح يعتبر الإصلاح الإداري في الخدمة العامة من الأجندة السياسة المفضلة توفر تقنية المعلومات أرضية لانطلاق الإصلاح بوتيرة أسرع. أصبحت المنظمات غير الربحية ضمن الجهات التي توفر خدمات عامة يدفع المناخ الاجتماعي و الاقتصادي (مثل الأزمة المالية و اللامركزية) جهود الإصلاح إلى الأمام .

علاوة على ذلك، يجب ملاحظة أن المصلحين اليابانيين يسعون إلى تحقيق كل من الكفاءة و العدالة الاجتماعية. و يبدو أن الجهود السابقة التي بذلتها الحكومات المحلية للإصلاح، مدفوعة جزئياً من قبل الحكومة المركزية (مثل اللامركزية) و المتأثرة مؤخراً بموجتي الابتكار العالميتين الحديثتين، قد توحدت لتقرر خصائص إصلاحات الإدارة العامة اليابانية الحالية. و يمكن أن تعتبر أقرب إلى مدخل الإدارة العامة الجديدة.

مرت فقط خمسة أعوام منذ أن بدأت اليابان باستخدام هذا المدخل الجديد لإصلاح الإدارة العامة. و بناء على ذلك يصعب التنبؤ بالاتجاهات المستقبلية للتغيير. و في الواقع، فإن هناك عوائق مؤسسية و سياسية و اقتصادية و اجتماعية يلزم تجاوزها. و يتمثل اثنان من أهم هذه العوائق في مسألة اللامركزية بين الأجهزة الحكومية، و المشكلة الداخلية المتعلقة بالموظفين التقليدين فاللامركزية، خاصة ما يتعلق بتحويل المواعين الضرائبية، ضرورية لتقدم الإصلاح في الحكومة المحلية، و بالمثل يتعين على الحكومة المحلية البحث عن طرق لتشجيع و دعم القيادات الشابة ذات التوجه نحو الإصلاح بالرغم من وجود العناصر التقليدية البيروقراطية التوجه في الخدمة العامة.

بيد أن هناك حقيقة واقعة تتمثل في قيام عدد من الاصطلاحيين بمعالجة هذه المشكلات وإحداث تحول تدريجي في النظام التقليدي للسلطة و البيروقراطية إلى نظام جديد يتوجه نحو الخدمة .وقد بدأت هذه الحركة الروح الابتكارية في الانتشار والتطور تدريجياً في كل أنحاء اليابان . وهذه تمثل البداية فقط ولكنها تتجه نحو إصلاح مستدام .

جدول يوضح موقف الإصلاحات اليابانية في الإدارة العامة

الإدارة العامة الجديدة / إعادة صياغة الإدارة العامة		
تهيئة المديرين للإدارة	**الخيار الفردي**	**الخيار الجماعي**
	المملكة المتحدة ، نيوزلندا	
ترك المديرين يتولون الإدارة	**استراليا الولايات المتحدة**	**اليابان السويد الولايات المتحدة**

وعموماً:

- **تهتم اليابان بالمدى الطويل للاستثمار في التنمية الإدارية وذلك سواء للأفراد أو المنظمات .**
- **أهداف الأفراد تتمثل في إنجاز المهام التنظيمية والمشاركة في برامج التنمية الإدارية.**
- **تعتمد الشركات اليابانية على التوظيف الدائم للعاملين (بأنواعه الثلاث:الكامل للرجال، الجزئي للنساء، المؤقت للنساء ولكن توجد عدة أعمال للرجال).**
- **برامج التنمية الإدارية تركز على مهارات محددة في شركة .**
- **التنمية الإدارية مخططة ومنظمة على كافة المستويات في الشركات.**

- التدريب متشابه لكل من ذوي اللون الأبيض (المديرين) واللون الأزرق (العاملين).

9-3-3-خلاصة تجربة الولايات المتحدة الأمريكية في التنمية الإدارية:

- توجد برامج لتطوير المواهب الإدارية والهدف هو تطوير المديرين الذين سيقضمون مساراتهم الوظيفي في الشركة.
- الشركات الأمريكية تشارك المديرين في المستويات الإدارية العليا مع مسؤوليات تحديد مواهبهم الإدارية المحتملة.
- تقييم الأداء الإداري مازال يتضمن تقيم الاستعدادات الإدارية.
- تعتبر إدارة المسار الوظيفي هي المسؤولة عن الأفراد كون الثقافة الأمريكية هي ثقافة فردية.
- أهداف الأفراد لا تتمثل في إنجاز المهام التنظيمية الحالية أو المشاركة في برامج التنمية الإدارية.
- الشركات الأمريكية لا تهتم بالمدى الطويل للولاء لأحسن مديريها.

9-3-4- خلاصة تجربة الصين في التدريب والتنمية الإدارية:

- تشجع الحكومة الشركات على اتباع التدريب فقد أسست العديد من الشركات مثل Motorola، Erickson العديد من مراكز التدريبية في الصين.
- التركيز في التدريب على تدريب وتطوير المديرين.
- تهدف برامج التدريب والتنمية الإدارية على التأكيد على القيم المشتركة والمهارات الشخصية.

9-3-5- خلاصة تجربة المكسيك في التدريب والتنمية الإدارية:

- زاد الاهتمام بالتدريب والتنمية الإدارية كون أن ممارسات الأعمال والثقافات بدأت تتنوع من شركة لأخرى ومن أسلوب إداري لأخر.
- التركيز على التدريب داخل بيئة العمل ومهارات التطوير للعاملين في المستويات الإدارية الدنيا.
- طرق التدريب والتنمية الإدارية (الأساليب) كالتدريب داخل وخارج بيئة العمل تقدم للعمال المتجانسين وفق متطلبات الأعمال.

الفصل العاشر

الخطة الوطنية للتنمية الإدارية في سوريا

10-1- محاور الخطة الوطنية للتنمية الإدارية

1. **إعداد القيادات الإدارية**، ويتضمن تطوير نظم ومعايير اختيار القيادات وآليات تكوين هذه القيادات ونظم الترقية وتقييم الأداء،
2. **البرنامج الوطني لحصر وتنمية القيادات الإدارية**، ويهدف إلى بناء بنك معلومات وطني محدث باستمرار عن الكوادر الإدارية في أجهزة الدولة وخارجها، بالإضافة إلى مسح لمؤسسات التدريب والتأهيل في القطر بغية تنسيق أعمالها مع برامج الخطة الوطنية،
3. **تنمية الموارد البشرية في الدولة**، ويتضمن تطوير نظم التوظيف والاستخدام بما ينسجم مع الأداء المستقبلي للإدارة العامة، ونظم التأهيل والتدريب ونظم إدارة الأداء وسياسات الأجور والتعويضات وتطوير فعاليات شؤون العاملين أي كل ما يتعلق بإدارة الموارد البشرية وبيئة العمل،

4. **تطوير نظم وإجراءات العمل،** ويتضمن إعادة تصميم البنى التنظيمية للجهاز الإداري الحكومي المركزي والمحلي في المحافظات، وتبسيط إجراءات العمل بما يخدم المواطن ومتابعة تحديثها باستمرار عبر وحدات التنمية الإدارية في تلك الأجهزة،
5. **تعميق استخدام تقانات المعلومات والاتصالات،** عبر المساعدة على بناء نظم المعلومات وربطها بعملية التطوير الإداري وتكثيف استخدام هذه التقانات، بالإضافة إلى بناء مراكز دعم القرارات في الأجهزة العامة وربطها بشبكة مركزية،
6. **الإصلاح التشريعي،** وهذا ما شهدناه خلال السنة الأخيرة فقد كانت ثورة تشريعية ما زالت مستمرة،
7. **التأهيل المؤسسي لشركات قطاعات الأعمال العام والخاص،** من حيث اعتمادها للأساليب الإدارية الحديثة ونظم دارية فعالة قادرة على المنافسة، وتوجيهها نحو التعاون فيما بينها لمواجهة المنافسة الإقليمية والدولية، بالإضافة إلى تفعيل علاقاتها مع الجامعات ومراكز البحوث.

كما ورد في الخطة المقترحة الخطوط العريضة لمراحل التنفيذ:

1- **التعريف بالخطة وتكوين رأي عام،** باعتبار الوعي والثقافة الإدارية هي أساس نجاح كل عملية إصلاح إداري،

2- **المسح الأولي وجمع المعلومات وتحليلها،** يمكن أن تتم على التوازي مع السابقة، وبحيث تسمح بتشخيص واقع الإدارة العامة ومؤشرات تطورها الحالية،

3- **الاتصال والاستشارة،** مع أجهزة الحكومة والمؤسسات الاقتصادية والخدمية والخبراء والاختصاصيين وأصحاب الخبرات،

4- **التحضير الفني،** بشكل خاص بناء فريق وطني فعال ونماذج وآليات عمله،

5- **اتخاذ القرار الأولي،** وذلك بعد عرض المحاور والخطوط العريضة وتقدير أولي لمستلزمات التنفيذ،

6- **وضع البرامج التنموية المتخصصة الأولية،** حيث يبدأ وضع الأولويات وتصنيفها بناءً على المسح الميداني ودراستها من قبل الفريق الوطني،

7- **الصياغة والمناقشة،** يتم تجميع كافة الدراسات والبرامج المقترحة والتنسيق النهائي بينها واستكمال النواقص ودراسة تكاملها مع خطط الدولة الأخرى،

8- **الصياغة النهائية،** حيث تبدأ الوزارة بكتابة وتوثيق الخطة ونشرها بعد اعتمادها نهائياً،

9- **وضع البرامج التنفيذية من قبل الوزارة،** وذلك ضمن الموارد المخصصة وأزمنة التنفيذ المخططة،

10- **المتابعة والمساعدة في تنفيذ برامج الخطة،** وتصحيح المسار من قبل الوزارة والاختصاصين وأصحاب القرار في الأجهزة الحكومية،

10 -2- بعض المشاريع المطروحة في مجال التنمية الإدارية

وحدات التنمية الإدارية

الغاية: دراسة واقع الوزارة/المؤسسة وتشخيصه لاستخلاص مؤشرات تحليلية، تُسهل وضع الخطط والبرامج التطويرية المتعلقة بالبنى التنظيمية وتوصيف المهام والأعمال وتخطيط الموارد البشرية واستخدامها وتدريبها وتحفيزها وتقييم أدائها وتوفير البيئة الداخلية المناسبة لها، إضافةً إلى تطوير قدراتها التنافسية مع البيئة الخارجية ورفع مستويات الأداء وزيادة الإنتاجية عبر استخدام التقانات والأساليب الحديثة في الإدارة ونشر المعارف والخبرات الإدارية واعتماد نظم إدارة أداء منهجية وموضوعية.

تتولى وحدة التنمية الإدارية في الوزارة/المؤسسة الترجمة العملية للبيان الوزاري المُوجِّه لعملية التنمية الإدارية في القطر على صعيد تنمية وتطوير الموارد البشرية والإصلاح التشريعي والقانوني في أعمال المؤسسات أو تبسيط نظم وإجراءات العمل، أو نشر المعرفة الإدارية ورفع مستوى الاهتمام بها. وتعمل الوحدة في المحاور التالية:

محور تنمية وتطوير الموارد البشرية، محور تطوير واستخدام تقانات المعلومات، محور التطوير التشريعي/القانوني المتعلق بالتنمية الإدارية، محور الدراسات والبحوث الإدارية، محور نشر المعرفة الإدارية ورفع مستوى الوعي بالتنمية الإدارية، اختيار مشروع موجه رائد للتنمية الإدارية في الوزارة/المؤسسة

برنامج تدريب القيادات الإدارية

البرنامج موجه: إلى جميع المرشحين لشغل وظائف قيادية في جميع الأجهزة الحكومية وشبه الحكومية.

مدة البرنامج: 360 ساعة.

محاور البرنامج: تعتمد فلسفة البرنامج على المحاور التالية: دور الدولة في قيادة نشاطات المجتمع، التنمية والإصلاح الإداري، مواضيع إدارية تخصصية، ورشات عمل في المهارات القيادية، إدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، لغات أجنبية، مشروع تطويري.

بناءً على توجيهات السيد رئيس مجلس الوزراء، تم تشكيل لجنة برئاسة الدكتور محمد الحسين نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية ووضعت

برنامج ملتقيات خاص بالقيادات الإدارية العليا (محافظين، معاوني وزراء، مديرين عامين) وتم تنفيذ ثلاث ملتقيات حتى الآن.

المشروع الرائد Pilot Project

وضع وتنفيذ مشروع تطوير إداري في مؤسسة ما مختارة لتكون أنموذجاً يُحتذى به لباقي المؤسسات في عملية التطوير الإداري.

برامج تدريبية

برامج للإدارة العليا، برامج الإدارة الأساسية، برامج الإدارات المتخصصة (إدارة الإنتاج/العمليات، إدارة الموارد البشرية، برامج التسويق، الإدارة المالية والتحليل المالي، تدريب المدربين، إدارة الجودة الشاملة، إدارة المشتريات والتخزين، ...الخ).

البرنامج الوطني لحصر القيادات الإدارية في القطر (طُرح ولم ينفذ).

يتضمن البرنامج الوطني لحصر القيادات الإدارية ثلاثة برامج تنفيذية فرعية:

1- حصر القيادات الإدارية الموجودة داخل القطر (عام، مشترك، خاص) والواعدة وآليات تحديث بياناتها.
2- حصر مؤسسات التدريب القائمة العامة والخاصة والمشتركة وآليات تحديث بياناتها،
3- حصر القيادات الإدارية العاملة خارج القطر ومواصفاتها وتحديد إمكانيات ومجالات الاستفادة منها.

مشروع إحداث الهيئة العامة للتنمية الإدارية تم إقراره في مجلس الوزراء في نهاية عام 2001.

3-10- الجهات المعنية بالتنمية الإدارية في سوريا

لا تنجح خطط وبرامج التنمية الإدارية والاصلاح الإداري إلا إذا انيطت المسؤوليات في تنفيذها لجهات اختصاصية وكفوءة وملتزمة بإنجاحه .

وبغية الوصول إلى تحقيق الأهداف المبتغاة في خطط التنمية الإدارية ينبغي تحديد المسؤوليات وتوصيفها بدقة ، وأخذ العوامل المؤثرة بها بعين الاعتبار ،ومنحها الصلاحيات اللازمة للعمل وتحميلها تبعات النتائج الايجابية أو السلبية .

9-3-1- المسؤولية عن برنامج التنمية والإصلاح الإداري:

9-3-1-1- العوامل المحددة للمسؤوليات عن برنامج الإصلاح الإداري :

تتفاوت تجارب الإصلاح الإداري حول تحديد الأطراف المسؤولة عن البرامج ، و المعنيين به ، والإطار التنظيمي الذي يحدده ، و العلاقات التي تجمعه مع غيره و يعكس ذلك مجموعة من العوامل هي:

- مدى شمول برنامج الإصلاح الإداري لمؤسسات الجهاز الحكومي جميعها .
- المحاور التي يتضمنها البرنامج و النشاطات التي تنفذ في إطارها .
- مدى الدعم السياسي للبرنامج و الأهمية الفعلية التي توليها القيادة العليا له .
- مدى المنهجية العلمية المتبعة في تنفيذ البرنامج و الخطط التنفيذية المحددة .
- مصدر المبادرات التي تسهم في دفع البرنامج سواء من الجهات التشريعية أو التنفيذية .

10-3-1-2- المسؤوليات الفعلية لبرنامج الإصلاح الإداري :

- **القيادة السياسية :**

- يتوقف مدى نجاح برنامج الإصلاح الإداري على درجة الدعم الحقيقية التي يتلقاها من القيادة السياسية العليا في الدولة لأنها مركز الثقل في التنفيذ و المتابعة و التقييم و القرار النهائي و المحاسبة .

- **الجهات التنفيذي المركزية والمحلية :**

- لا يحقق برنامج الإصلاح الإداري نجاحاً إذا تركزت المسؤولية عنه في وزارة أو وزير أو هيئة أو مؤسسة محددة لأن مسؤولية الإصلاح الإداري مشتركة بين الجهات المركزية و الجهات المستفيدة من التطوير .

- **تشكيل وزارة مجلس /هيئة عليا للإصلاح الإداري :**

- تتمثل أفضل الأشكال التنظيمية للإصلاح الإداري في الدول النامية و منها العربية بأن تتشكل وزارة أو يتشكل مجلس أعلى أو هيئة عليا للتطوير و الإصلاح الإداري يرأسها رئيس الدولة وينوب عنه رئيس الحكومة و تضم في عضويتها الوزارات والجهات التخصصية لأن ذلك المستوى يمنح الفاعلية للمجالس والصلاحيات الكاملة في التنفيذ .

- **مشاركة المختصين ورجال المجتمع :**

- توفير مشاركة الأطراف المستفيدة من الإصلاح الإداري مثل القيادات العليا و المختصين و الخبراء في الإصلاح الإداري و المنظمات الأهلية و الشعبية و المواطنين المستفيدين من الخدمة كل قي موقعه .

2-3-10- الجهات المسؤولة عن التنمية الإدارية في سوريا :

هكذا، نجد أن المضمون الذي نراه للتنمية الإدارية وصفاتها والواجبات التي تتفرع عنها واسعة وجسيمة إلى حد كبير... بخلاف ما نجده لدى البعض، حيث يقصر مدلول المصطلح على التدريب والتأهيل والعناية بالإنسان والعلاقات الإنسانية و شراء بعض التجهيزات أو تعديل التشريعات .

ولمزيد من الوضوح، ندرج أدناه المفهوم الذي اعتمدته اللجنة المشكلة في العام 1984 بمناسبة التحضير للخطة الخمسية السادسة في تقريرها المقدم في العام 1985 بعنوان: تحليل وتقييم الواقع الإداري في القطر.. (مجموع العمليات الإدارية الواعية، التي تساعد على رفع مستوى الإدارة وجعلها قادرة على تحقيق الأهداف المطلوبة منها على أفضل وجه).

كما ورد في تقرير اللجنة المشكلة في العام 1991 بمناسبة التحضير للخطة الخمسية السابعة (التنمية الإدارية عملية ديناميكية، وشمولية، تتضمن بالضرورة الإصلاح الإداري الآتي، كما تتضمن التطوير الإداري المستمر، وذات أبعاد وجوانب سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية علمية ودولية)... و(المصطلح ذو تأثير كبير أيضاً " إيجابي أو سلبي " على مستوى تنمية المجتمعات كلياً، مما يسمح بالقول: إن التنمية الإدارية هي الوسيلة الأساسية لبناء الدولة العصرية.. وهي الوسيلة الأساسية أيضاً لإيجاد إدارة كفوءة للتنمية الإدارية في سائر المجالات والاتجاهات)....

10-3-3- التوجهات والمنطلقات حول المسألة الإدارية:

كانت المسألة الإدارية حاضرة على الدوام في التوجهات والمقررات والتوصيات التي تستحقها و نذكر من أهم التوجهات ما يلي :

1- توجيهات السيد رئيس الجمهورية: تلك بعض الفقرات من خطب و مقالات السيد رئيس الجمهورية :

- خطاب السيد الدكتور بشار الأسد رئيس الجمهورية بمناسبة تأدية القسم الدستوري أمام مجلس الشعب بتاريخ 2000/7/17 لصياغة استراتيجية وطنية للإصلاح الإداري وتحديث الدولة:

"أجد من الضروري جداً أن أدعو كل مواطن لكي يشارك في مسيرة التطوير والتحديث إذا كنا فعلاً صادقين وجادين في الوصول إلى النتائج المرجوة في أقرب زمن ممكن"

وحين حدد محاور التطوير:

"المحور الأول: يتضمن طرح أفكار جديدة في المجالات كافة،

المحور الثاني: يتضمن تجديد أفكار قديمة لا تناسب واقعنا مع إمكانية الاستغناء عن أفكار قديمة،

المحور الثالث: يتضمن تطوير أفكار قديمة تم تجديدها لكي تتناسب مع الأهداف الحاضرة والمستقبلية..."

ووضع معايير تحديد نسبة الإنجاز والتقدم:

"الأول: عامل الزمن،

الثاني: طبيعة الواقع الذي نعيش فيه،

الثالث: الإمكانيات المتوفرة،

الرابع: المصلحة العامة..."

كما أعطى الأدوات:

"الفكر المتجدد وأعني به الفكر المبدع الذي لا يتوقف عند حد معين ولا يحصر نفسه في قالب واحد جامد، نقد بناء ورأي موضوعي،**لا يمكن أن نتجاوز المساءلة فهي عملية متكاملة لا يمكن تجزئتها وتبدأ من القاعدة والأساس..."**

ومن حديثة إلى جريدة الشرق الأوسط (شباط 2001):

"إننا لسنا آتين لنسف الواقع بل لنطوره"

"طرحت التطوير كمنهج للتفكير"

"الازدهار الاقتصادي له محوران أساسيان: زيادة فرص العمل ورفع المستوى المعيشي للمواطنين بشكل عام وكلاهما يتحقق على أرضية التوزيع العادل للدخل. وكل ما يحقق هذين الهدفين أو المحورين هو منهج تدعمه الدولة"

- من خطب السيد الرئيس الراحل حافظ الأسد :

- **وفي سعينا لبناء الدولة العصرية لابد من عمل جاد لتخليص دوائر الدولة من البيروقراطية...**
- **لنبن الإنسان السليم عقلاً وجسداً.**
- **إن توفير الحاجات عبر الإنتاج الوطني يتطلب وضع شعار الاعتماد على الذات موضع التنفيذ.**
- **من الملح التركيز على تحديث آلية العمل في أجهزة الدولة والقوانين والأنظمة التي تحكم هذه الآلية... التي يجب أن تكون قادرة على زيادة**

إنتاجية العمل..... وأن تكشف المقصّر والمهمل وأن تشجع المبدع والمنتج.....

- **يجب الاستمرار في تحديث وسائل العمل....**

2- مقررات الحزب القطرية : التي تضمنت التوجهات التالية :

- تضمين الخطة الشاملة والخطة القطاعية للقطاعين العام والحكومي بخطط فرعية تنفذ سنوياً وخمسياً، في مجال التنمية الإدارية والإصلاح الإداري وإعادة التنظيم..
- إحداث جهاز أو مكتب مركزي للتنظيم والإدارة.
- إعادة النظر في التنظيم الهيكلي الإداري والتنظيمي لإدارات الدولة ومؤسساتها...

3- في التشريعات والقوانين:

آ - ورد في الدستور 1973 :

م/115-1- مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، ..... ويراقب عمل أجهزة الدولة ومؤسساتها.

م/127- يمارس مجلس الوزراء...

2- توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات وجميع الإدارات والمؤسسات العامة التابعة للدولة.

ب- وجاء في المرسوم التشريعي رقم 147 لعام 1967 ضمن مهام مجلس الوزراء:

م/2 – ف 2- تنظيم جهاز الدولة الإداري وتبسيط هيكله وتسهيل طريقة عمله، والعمل على تدريب وتأهيل العاملين في الأجهزة الحكومية وتهيئة أطر (كوادر) الدولة.

م/24 – من واجبات الوزراء:

تأهيل وتدريب جهاز وزارتهم الإداري.

جـ - وورد في الأسباب الموجبة لـ م/ت 147 مايلي:

إن مجلس الوزراء يجب أن ينصرف إلى معالجة الأمور الأساسية، والمهمة المتعلقة بوضع البلد ومستقبله...... لذلك يجب أن تتخذ جميع الوسائل كي لا يغرق في الأمور البسيطة والعادية، وفي المشاكل الإدارية والروتينية، فينصرف عن معالجة القضايا المصيرية، أو لا يجد الوقت الكافي للنظر بها.

10-3-4- الخطط الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية:

- إعادة تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يضمن توافقه مع متطلبات التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، وإلغاء الروتين....
- إعادة بناء الهياكل والنظم الإدارية في أجهزة الدولة والقطاع العام من أجل رفع كفاءة إدارة الاقتصاد الوطني بقطاعاته السلعية والخدمية...
- الإصلاح الإداري في القطاعين الحكومي والاقتصادي...
- تعديل التشريعات الناظمة لمهام المجلس الأعلى للتخطيط والمجالس والهيئات العليا المختصة وتحويلها إلى لجان دائمة ومتخصصة في إطار المجلس الأعلى للتخطيط..

- اعتماد مبادئ التنمية الإدارية الحديثة بوصفها عملية مستمرة وشاملة لخلق الإدارة العامة التي تقود مختلف الجهات بعقلية تقدمية ورفع كفاءة الأداء لدى جميع العاملين في الإدارة..
- إعادة النظر في أنظمة الحوافز.
- إعادة تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يضمن توافقه مع متطلبات التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية.

البيانات الوزارية:

- إننا مطالبون أكثر من أي وقت، بثورة إدارية إنتاجية (بيان 1984).
- التوجه بشكل أوسع نحو التنمية الإدارية بجعلها شعاراً أساسياً.
- تعزيز الدور القيادي للقطاع العام (بيان 1985).
- إصلاح الوضع الإداري الراهن، والحد من التضخم الإداري لمؤسسات الدولة.
- تطبيق الأسس العلمية للتنمية الإدارية.
- وضع برنامج لإعادة تأهيل جهاز العاملين في الدولة ورفع كفاءته الإدارية والمهنية (بيان 1987).
- تحديث آلية العمل في الدولة والأخذ بمبادئ التنمية الإدارية وتجسيد أهداف الإدارة المحلية.
- إن تطوير إدارة الاقتصاد الوطني وتحديثه يتطلبان تحليلاً لهيكليات وآليات الإدارة والعمل والإنتاج.
- الاستمرار في تطوير مبدأ الرقابة والمحاسبة، بصورة تؤدي إلى جعل المحاسبة محاسبة اقتصادية.

- الاستمرار في تحديث وسائل العمل ... وتوفير التقنيات والحاسبات والوسائل العلمية.

- إن العلاقة بين الاقتصاد الوطني والتنمية الإدارية علاقة مباشرة (بيان 1992).

في مجلس الشعب:

- التأكيد على إصلاح الجهاز الإداري.
- إن الإصلاح الإداري لا يحتاج لميزانية تُرصد له، ولكنه يحتاج لسواعد بناءة خلاّقة مخلصة.
- نرحب بما جاء في بيان الحكومة بوعد قديم جديد وهو تكريس قيم العمل بمبادئ التنمية الإدارية ولكننا نخشى على هذه الوعود الكريمة أن تذهب كأخواتها، ونرجو أن تترجم إلى حقائق على الأرض.
- نود أن نشير إلى ظاهرة المركزية الإدارية التي هي وريثة سنن من البيروقراطية وذهبية الروتين والسيطرة.
- إن استمرار المشاكل الإدارية الهامة أضعفت من النتائج الإيجابية لهذه النجاحات.
- ضرورة التنمية الإدارية لأنها العصب الموجه للتنمية الاقتصادية.
- المطالبة بالإصلاح الإداري حتى تتحقق طموحاتنا في زيادة الإنتاج وتحسين واقع الخدمات.
- علينا إدخال التكنولوجيا الحديثة في المراسلات والاتصالات ما بين الإدارات.
- الآلية الإدارية.. لم تعد ملائمة لمستوى تطورنا الاجتماعي والاقتصادي.

- إن هذه الآلية محطة لقضية الإنتاج والإنتاجية (من مناقشات البيان الوزاري1992).

<u>3-10- 5- مؤسسات التنمية الإدارية:</u>

كان من الطبيعي، وانطلاقاً من دور الإدارة وأهمية التنمية الإدارية ومقتضياتها بالتالي، أن تترافق التوجهات والمقررات والمنطلقات القيادية بإجراءات وتدابير بالاعتماد على ما هو قائم، أو بإيجاد المؤسسات والتنظيمات التي تساهم في هذا الجانب أو ذلك من التنمية الإدارية.

ومن هذه المؤسسات والتنظيمات، ما هو دائم ومنها ما هو مؤقت.

<u>فالمؤسسات والأجهزة الدائمة كثيرة..... نذكر منها:</u>

أمانة مجلس الوزراء ، مديرية التنظيم والإدارة في رئاسة مجلس الوزراء، معهد التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، مركز تطوير الإدارة والإنتاجية، المعهد العالي للتنمية الإدارية في جامعة دمشق، المعهد الوطني للإدارة العامة ، المعهد العالي للعلوم السياسية سابقاً، كليات الاقتصاد والتجارة والحقوق في الجامعات، المعاهد المتوسطة والثانوية المرتبطة بالجامعات أو الوزارات المختلفة: التعليم العالي، التربية، الصناعة، الزراعة، الإنشاء والتعمير، السجل العام للعاملين، مؤسسة التأمينات الاجتماعية، مديرية تخطيط القوى العاملة في هيئة تخطيط الدولة، مديريات الشؤون الإدارية في الوزارات والجهات العامة، مديريات التدريب والتأهيل في بعض الوزارات والجهات العامة ، مديريات الموارد البشرية في بعض الوزارات .

<u>والإجراءات المؤقتة كثيرة منها، نذكر منها:</u>

تسمية وزير لشؤون التنمية الإدارية (دون حقيبة) من قبل رئيس مجلس الوزراء منذ العام 1978 حتى الآن ، لجنة تفسير قانون العاملين الأساسي: لجنة الحوافز، لجنة إقرار إدخال الحواسب الإلكترونية، لجنتا التخطيط للتنمية الإدارية بمناسبة إعداد مشروعي الخطتين الخمسيتين السادسة والسابعة، لجان متتابعة منذ العام 1984 لدراسة واقع التنظيمات الإدارية ووضع أسس التنمية الإدارية وتحديد الجهة المسؤولة عنها، لجان التوصيف الوظيفي في الجهات العامة منذ 1983، البلاغ 112 لعام 1970 عن رئيس مجلس الوزراء لإحداث وحدات التنمية الإدارية في الوزارات والإدارات العامة (ولكنها لم تر الدور)، اللجنة العليا لتطور إدارة الاقتصاد الوطني برئاسة مجلس الوزراء في العام 1992 التي انبثق عنها لجان فرعية متنوعة: لإعادة النظر بالبلاغات والتعاميم الصادرة عن الرئاسة، لإعادة صياغة المرسوم التشريعي رقم 18 لعام 1974 الناظم لشؤون المؤسسات والشركات والمنشآت العامة، لإعادة النظر بقانون العاملين الأساسي...

على أنه، وبالرغم من تعدد هذه المؤسسات والإجراءات الدائمة والمؤقتة، يمكن إيراد الملاحظات والاستنتاجات التالية:

1- لا توجد جهة معينة ومتفرغة ومتخصصة لممارسة وظيفة التنظيم وبالتالي لوضع الهيكل التنظيمي، والعلاقات والأنظمة التي تتفرع عنه، بما في ذلك توصيف الوظائف وشروط إشغالها، بل هي متروكة للجان... الأمر الذي نجم عنه آثار سلبية وغير منطقية في الواقع التنظيمي العملي .

كما نجد أن الأنظمة الداخلية وما فيها من هياكل تنظيمية وتوصيف للوظائف.. توضع من قبل هذه الوزارة أو تلك والجهة العامة المعينة

وترسل للنشر في الجهة الرسمية عن طريق وزارة المالية، وهي غير مختصة بالإدارة فتنشرها "وتعديلاتها المتكررة" ببساطة!. برغم ما يكون فيها من تباين.. لأنها لا ترتب التزامات مالية..

وهذا وضع غير جائز.. لأننا، مع تصميم الهيكل التنظيمي وما يتفرع عنه لوحدة ما، إنما نضع أو نبذر بذرة النجاح أو الإخفاق لهذه الوحدة...

2- كثير من القوانين والأنظمة مناطة بلجان، وهي غير متفرغة، برغم أهميتها وشمولها مئات آلاف العاملين "وللملايين من عائلاتهم"، وأثرها الكبير على النشاط الإداري والإنتاجية.. كقانون العاملين الأساسي، ونظام الحوافز..

3- والوضع نفسه، ينطبق على التخطيط للتنمية الإدارية ذاتها، إذ يوكل إلى اللجان أيضاً، مما يجعل متابعة ما تقدمه وتقترحه أمراً غير عملي فتذهب جهودها دون جدوى!...

4- والأدوات الإدارية التي تستعملها ما تزال متخلفة، مثل الاتصال، الإحصاء والمحاسبة، النسخ والتصوير والأرشفة... فإدخال الحواسب الإلكترونية لم يتم بالشكل الصحيح ، والاعتمادات التي تخصص لها قليلة أو نادرة برغم الثورة التقنية المتسارعة كلياً في العالم .

5- إن تسمية وزير للتنمية الإدارية، إثر إعادة تشكيل كل حكومة، تعتبر خطوة إيجابية تتم عن إحساس كبير بأهميتها.. ولكنها غير كافية، لأنه "دون حقيبة" وغي متفرغ، فلا يتحقق الاستقرار والاستمرار في الاجتهاد والتدابير المتخذة..

6- كما أن الوضع الراهن لا يساعد على وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.. لأن تطبيق هذا المبدأ بشكل موضوعي يحتاج، برأينا، إلى توفر شرطين:

أ- وجود إحصاء مهني أو مسلكي ثقافي للعاملين.

ب- ووجود توصيف علمي وواقعي للوظائف مع تحديد شروط إشغال كل منها.

وبرغم أهمية الشرط الأول فإن السجل العام للعاملين أو المكتب المركزي للإحصاء،

لم يعمد إلى تحقيقه، لأنه لا توجد الجهة المعنية الدائمة التي تطلبه من أحدهما..

7- إن الدور المُعطى لمديرية التنظيم والإدارة في مكتب شؤون مجلس الوزراء محدود وإمكاناتها بسيطة، وموقعها الإداري وشخصيتها الاعتبارية التي أتينا عليها فيما سبق..

8- ووظيفة التدريب والتأهيل، التي تعنى بالعنصر البشري، المرتكز الأساس للإدارة الذي يتوقف على كفاءته أداؤها.. نجد لها إمكانات وقدرات كثيرة وكبيرة.. ولكنها متناثرة ومبعثرة ولا تنظمها خطة عامة واحدة وبرامج منسقة فيما بينها أو مع الجهات العامة... فمعهد التخطيط تشرف عليه هيئة تخطيط الدولة، ومركز تطوير الإدارة والإنتاجية يرتبط بوزارة الصناعة، والمعهد العالي للتنمية الإدارية يتبع جامعة دمشق، والمعهد الوطني للإدارة العامة يتبع وزارة التعليم العالي ، والمعاهد المتوسطة والثانوية المختلفة مرتبطة بهذه الوزارة أو تلك أو بالجامعات...

الأمر الذي لا يساعد على الاستفادة من هذه المؤسسات ومن الكليات الجامعية بشكل متناسق لتحقيق حاجات المجتمع والوحدات الإدارية من العاملين المؤهلين على اختلاف اختصاصاتهم..

ومن زاوية ثانية، فإن الانتساب إلى الدورات التدريبية التي تعلن عنها المعاهد (العالي، والمركز، والتخطيط) اختياري وعفوي، وتلقائي، يخضع لرغبة المديرين العاملين وتقديراتهم الشخصية.. كما أن عدد المنتسبين إلى هذه الدورات سنوياً يكاد لا يذكر بالمقارنة مع عدد الإداريين المطلوب تأهيلهم، الذي قد يصل إلى عشرات الآلاف، بينما المتدربون عشرات!....

ولا شك في أن هذه مسألة جديرة بالبحث المعمق لإيجاد أسلوب عملي متسارع "تراكمي" يوفر لنا الأعداد الكافية والكفوءة من المدربين لتدريب هذه الآلاف وتأهيلها في أقصر وقت، وهي مسألة لا يمكن أن تحلها لجنة.. ولابد لها من "أداة" دائمة تستطيع وضع الخطط والبرامج العامة والتفصيلية المستمرة، وإن مديرية تخطيط القوى العاملة في هيئة تخطيط الدولة لا تضع سوى أرقام تأشيرية للاحتياجات، ومديرية التنظيم والإدارة بوضعها الراهن لا تستطيع تنفيذ هذه المهمة الواسعة .

10-3-6- تقييم الأجهزة المساعدة للإدارة الحكومية المركزية:

بعد ما تقدم، نتساءل، هل توجد على الصعيد المركزي الجهاز أو الأجهزة التي تستطيع القيام بمهام التنمية الإدارية الأساسية من حيث:

1- رفع مستوى ممارسة الوظائف العامة للإدارة.
2- والعناية بالمرتكزات الأساسية لها.

وتحقيق هذه التنمية في إطار استراتيجية شاملة متكاملة؟.

ونجيب على التساؤل من خلال تحليل الأجهزة المساعدة للإدارة الحكومية المركزية المتجسدة في مجلس الوزراء.. حيث يفترض أن تتوافر إلى جانبه أجهزة مختصة تساعده ورئيس مجلس الوزراء في أداء واجباتهم عموماً، وفي ممارسة الوظائف والعناية بالمرتكزات.. ولعل الشكل المرافق يعطينا صورة إجمالية عن هذه الأجهزة، الموجود والمفتقد.. ويسمح لنا بالاستنتاجات التالية:

1- وظائف التخطيط والتتبع والتمويل واتخاذ القرار... يقابلها في المركز والقطاعات والمحافظات.. أجهزة ومتفرعة ودائمة... وهو وضع مناسب من الناحية التنظيمية، بصرف النظر عن الأداء.

2- وهناك وظائف "شاغرة" نسبياً أو "يتيمة"... وإن وجدت لها "أداة" في المركز، فهي لا تمتد إلى القطاعات المختلفة جغرافياً...

أ- كوظيفة التنظيم، حيث اكتفي حتى الآن بمديرية في مكتب شؤون مجلس الوزراء.. دون امتداد....

ب- وكذلك حال وظيفة التدريب والتأهيل التي تبقى مركزية في الممارسة الحقيقية ،

ت- ووظيفة التحفيز، المناطة بلجنة غير متفرعة (برغم اعتمادها فنياً على مركز تطوير الإدارة والإنتاجية)... بل إن رئاسة اللجنة تتبدل من حين لآخر..

ث- والسجل العام للعاملين في الدولة يسجل الوقائع الفردية الذاتية للعامل... ولم يعمد إلى إجراء أو مسك إحصاء ثقافي ومسلكي إجمالي لمجموع العاملين....... لغياب الجهاز المسؤول عن التنمية الإدارية ...... وما لم يجر هذا الإحصاء، فلن تعرف

احتياجات الجهاز العامة والمجتمع عموماً من الاختصاصات، ولن ينسق بينها وبين المؤسسات والمراكز التعليمية والتدريب، ولن يتم توزيع دقيق للخريجين والعاملين، ولن يطبق مبدأ وضع الشخص المناسب في المكان المناسب وسيبقى الاختيار شخصياً من معارف صاحب الصلاحية!..

ج- والمرتكز الأساس، قانون العاملين الأساسي، برغم أهميته وشموله.. مناط تفسيره وتطبيقه بلجنة غير متفرعة أو غير علمية

.

ح- وأدوات الإدارة، المتمثلة فيما تستخدمه الإدارة من معدات كمهنة، أسوة بسائر المهن... متروكة للعفوية.... كالحاسب الإلكتروني .

نشير في النهاية إلى أن معظم دول العالم بدأت ببرامج إصلاح إداري منذ بداية التسعينات:

جميع دول أوروبا الشرقية بدأت برامج إصلاح منذ بداية التسعينات، فيتنام: برنامج إصلاح الإدارة العامة بالتعاون معUNDP 1995 ، اليمن: مشروع تحديث الخدمة المدنية بمساعدة البنك الدولي 2000 ، بلغاريا: استراتيجية الإصلاح الإداري 1996 ، بريطانيا: مشروع تحديث الدولة آذار 1999، الولايات المتحدة: إعادة اختراع الحكومة نيسان 1992 ، كازاخستان: مشروع الإصلاح الإداري 1997، نيكاراغوا: مشروع اللامركزية وتوسيع المشاركة في القرارات المركزية 1998، بنغلاديش: صياغة المشروع 2000، كوريا الجنوبية: الشفافية الإدارية 1993 مجلس مستقل للإصلاح الإداري 1999، سلوفينيا: مشروع الإصلاح الإداري والخدمات العامة كانون أول 2000 ، اليابان: برنامج

الإصلاح الإداري والدستوري كانون أول 1996 ، هونغ كونغ: مجموعة إصلاح القطاع العام 1990، الصين: إصلاحات هادئة وبطيئة منذ 1978 وبشكل أسرع منذ 1993 ، فرنسا: مشروع إصلاح الدولة 1998 ، مصر، لبنان، الأردن

الفصل الحادي عشر

إعادة الهندسة والتنمية الإدارية

11-1- مفهوم إعادة الهندسة (إعادة البناء) و التنظيم :

- هناك تعريف يقول : إن هندسة التغيير موضوع ساخن يستهدف تغييرات جذرية لأنها تحقق إنجازات جذرية ، حيث تختلف عن مفهوم الجودة الكلية الشاملة في أن الجودة تركز فقط على التحسينات ، أما إعادة البناء فهي إعادة للتصميم الجذري السريع للعمليات الاستراتيجية والتي لها قيمة مضافة ، هذا فضلاً عن أن الأمر يستلزم في هذه الحالة إعادة تصميم للنظم والسياسات التي تساند تلك العمليات في رؤية جديدة بقيادة الإدارة ، كل ذلك بهدف انسياب العمل . من اجل إنتاجية قصوى ، في إطار إشباع رغبات العمل .
- وهناك من يقول : إن قضية إعادة الهندسة Re-engneering يتمثل في تنحية ما هو قائم بالفعل وإطلاق التفكير الحر دون التقيد بالحلول المستقرة والأنماط السائدة والقواعد المتعارف عليها ، أي تطرح أسئلة مثل :

- ما هي رسالة المؤسسة والغرض من إنشائها ؟ وما هي متطلبات واحتياجات الزبون ؟
- كيف أرضي الزبون وأستحوذ على إعجابه وأقدم له منتجاً أو خدمة أفضل ؟
- كيف اجعل نظام العمل بالمؤسسة ذاتي التطوير والتحسن ؟

- ما هي الأساليب والطرق المختلفة (المعتادة والغير معتادة) التي من شأنها أن تؤدي إلى تحقيق الغرض ؟
- ما هي بدائل سيناريو تنفيذ منظومة العمل كاملة ، وما هي الأعمال التي يمكن اختصارها أو دمجها من أجل تحقيق الانسيابية وسرعة الإنجاز .
- ماذا يحدث لو نحينا جانباً الافتراضات السائدة والإجراءات المستقرة ، والتساؤل ما هي إيجابيات وسلبيات ذلك ؟
- كيف يمكن احتضان واستشعار التكنولوجيا الجديدة واستخدامها في أداء أعمال لم تكن متوقعة، بحيث نجعل منها عاملاً مساعداً في رفع فاعلية العمل ؟

وتعرف (إعادة الهندسة) :

هي إعادة التصميم السريع والجذري للعمليات الإدارية الاستراتيجية وذات القيمة المضافة (الجوهرية وكذلك للنظم والسياسات والبيئة التنظيمية المساندة بهدف تعظيم تدفقات العمل وزيادة الإنتاج في المنظمة بصورة خارقة).

2-11- عملية إعادة الهندسة :

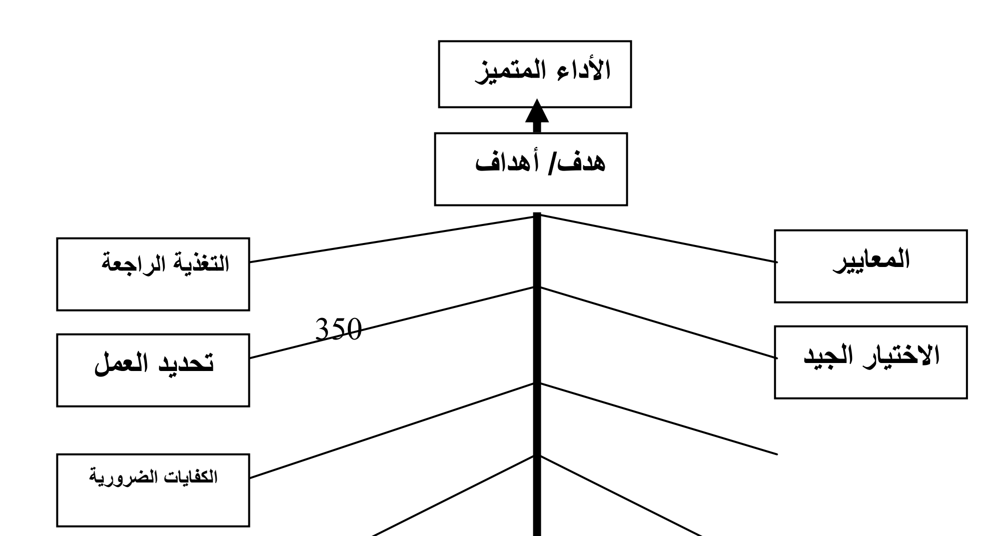
هي عملية إدارة تتضمن التخطيط والإنشاء من خلال تطبيق النظريات والقواعد العلمية في تقديم منتج سلعة أو خدمة تحقق احتياجات إنسانية ، وتأخذ عملية الهندسة في هذا الصدد عدة مراحل:

- تمييز احتياج الزبون .
- وضع مواصفات المنتج / الخدمة.
- تصميم المنتج / الخدمة.

- تصميم النظم والمكونات الفرعية .
- اختبار أداء التصميم .
- توثيق التصميم .
- النموذج النهائي .

لقد اهتدى المفكرون إلى منظومة إعادة البناء لأنها احد المداخل الفاعلة العقلانية لإعادة تنظيم المؤسسات فهي منهج يركز على المخرجات وليس على المهمات، الأب الثاني لهذا المنتج ، فإعادة البناء عملية فتوح جديدة في الأداء حيث أن الأداء المتميز هو ركيزة إعادة البناء يتحقق في المؤيدات الساعية للتعليم .

من هنا، يتضح إلى أي مدى يحتل تميز الأداء مكانة محورية في هذا المفهوم ، حيث إن الأداء المتميز هو أقصر الطرق لتحقيق أفضل مخرج يشبع احتياجات العميل .



الإيمان بالقدرة الذاتية

أدوات العمل، الوسائل ،التكنولوجيا

أما المنظور التسويقي لإعادة الهندسة فإنه يتلخص في مجموعة التساؤلات التي يجب أن يطرحها أي قائد يفكر في إعادة البناء ، وتتمثل في (أين نحن ؟ أين نريد أن نكون ؟ كيف نصل ؟)، إن مفتاح إعادة النشاط التسويقي يتمثل بأربع كلمات :

1- إعادة التفكير من الأساس ، ويعني التغيير في النظم والسياسات التسويقية .

2- إعادة التصميم جذرياً.

3- إجراء تحسينات جوهرية وفائقة لخدمة الزبون .

4- التمحور حول العمليات .

فالتركيز اليوم على العمليات ، والثورة العلمية حولت توجهاتها إلى العمليات ذات القيمة المضافة في المؤسسة، ويقدم التصور للتغيير من خلال الشكل التالي :

عالم جديد في النشاط التسويقي من خلال إعادة الهندسة

العنصر	التغير	
	من	إلى
• وحدة العمل	• أقسام متخصصة	• العمليات التسويقية تنفذ م العمل
• الوظائف	• مهام بسيطة محددة	• أعمال مركبة
• دور الأفراد	• منفذون و مراقبون	• ذوي صلاحيات ونفوذ ب مدروسة
• الإعداد للوظيفة	• بالتدريب	• بالتعلم
• مقاييس الأداء	• حسب النشاط الوظيفي	• حسب النتائج والأجور تبن ذلك
• معيار التقدم والترقي	• وفق مستوى الأداء الفعلي	• وفق الرغبة مع القدرة
• الأسلوب	• متحفظ	• منتج
• المديرون	• مشرفون	• موجهون
• الهياكل التنظيمية	• هرمية	• مسطحة (أفقية)
• الرؤساء	• مراقبون	• قادة

3-11- توجهات إعادة الهندسة:

من خلال استقراء كل ما سبق يمكن أن نخرج بما يلي :

أولاً : إن إيقاع التغير والتطور قد زاد في العالم بسرعة مخيفة، وانه لا مكانة للذين لا يحاولون استيعاب هذا التطور واللحاق به .

ثانياً : إن التحديات أمام الإدارة العربية تزداد شراسة يوماً بعد يوم، وأنه يتعين مواجهتها .

ثالثاً : أنه يتعين علينا اليوم أن نرى العالم من خلال الحالة التي انتقل إليها ، والذي يتمثل بما يلي:

- من نظام المؤسسة المغلق على نفسه إلى النظام المفتوح الذي يؤثر ويتأثر بالبيئة .
- من حساب البدائل الثنائية المحدودة في إطار افتراضات التأكد وعدم التأكد (نعم /لا/ أو أبيض، أو أسود) إلى البدائل المتعددة في إطار نظرية الاحتمالات ومسارات المخاطرة المحسوبة .
- من البيئة / المناخ التنظيمي الداخلي إلى ساحة البيئة العالمية الكونية في التجارة والأعمال ، و من عناصر الصناعة إلى عصر المعلومات .
- من التخطيط التراكمي التكتيكي المحدود بالطاقات الحالية المتوفرة إلى التخطيط الاستراتيجي المفتوح المرتبط بالأهداف المستقبلية .
- من التغيير المحدود إلى التغيير الشامل .
- من الإنتاج المنفصل المنعزل عن البيئة إلى مراعاة حماية قوانينها .
- من أسواق البائعين والمصنعين إلى أسواق المشترين والزبائن .
- من مؤسسة الإنتاج إلى مؤسسة التعليم أو الدافعة على التعلم والتطور .

أي أن (عوالم) المؤسسات المتميزة المتفرقة تحولت إلى عالم كوني واحد متصل ومتشابك رغم الحدود الرسمية والوهمية ، و التميزات

الدينية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وهو عالم اختصر فيه الزمان والمكان والمادة .

رابعاً : إن كافة التعريفات السابقة جوهرها تساؤل حاد يفرض علينا وجوده وهوأين نحن ؟ وماذا نريد ؟ وكيف نصل ؟

خامساً : ليس المطلوب من المدير اليوم نقل أنظمة ، وإنما مطلوب منه تحديد هويته والتقاط ما يمكن تطويعه لأرضه العربية في أي قطر ، في إطار أن ترفع المؤسسات العربية شعار : الزبون هو الذي يحكم حياتها سواء كانت منشأة إنتاجية أو خدمية .

سادساً : إنه منهج يمثل اختيارات متناقضة أمام المدير الناجح ، وعليه أن يستوعبها من خلال أن يبدأ التفكير المستقبلي من خلال التخطيط للمستقبل : التفكير التشكيلي ، واللامركزية ،واكتشاف الموجود ، و لحظات للتأمل ،والإنصات ،والتصرف كفعل وليس كرد فعل ، والاستمرارية مع المرونة ،ومواجهة التغيير لازدياد عمق التغيير واتساع نطاقه ، فضلاً عن استمراريته اللانهائية،**و**التمركز حول العميل وبالتالي محاولة النظر إلى المؤسسة من خلال العمليات نظرة تتمثل في القفز بها جذرياً وجوهرياً إلى الأداء المتميز .

سابعاً : أن يتسلح المدير بمجموعة المهارات التالية :

- الابتكارية .
- ارتفاع حساسيته بما يجري داخله وحوله .
- التنوع .
- التفكير الاستراتيجي .
- البحث عن المواهب .

- القيام بدور البناء للغد .

4-11-المبادئ الأساسية لإعادة الهندسة:

أولاً : دمج الوظائف :

إن مراجعة الأنشطة بشكل واع من قبل الإدارة يمكن أن يقود إلى دمج أكثر من وظيفة ، فمثلاً إحدى الشركات قامت بدمج وظيفتين ، تلقي طلبات الزبائن ووظيفة تنفيذ طلباتهم في وظيفة واحدة هي خدمة الزبائن.

ثانياً : القيام بالعمل شخصياً و تنفيذه من الموقع :

إدارة تحتاج أدوات كتابية ، لماذا لا تشتريها مباشرة ، ويكون دور المشتريات إمداد هذه الإدارة بأسماء الموردين بغية للانتقاء ؟

ثالثاً : خفض عدد المستويات التنظيمية :

إدارات أقل ، و وظائف أقل ، و رقابة أقل ...

رابعاً : الوصول إلى حل وسط بين مركزية ولا مركزية اتخاذ القرار :

تزويد ممثلي المبيعات الميدانية بأجهزة حواسيب صغيرة مرتبطة بشبكة لاسلكية مع الإدارة العامة للشركة يوفر له حال البيع الحصول على المعلومات الفورية من الإدارة العامة ، وفي نفس الوقت فإن الضوابط المصممة ببرامج الحاسوب الآلي التي تستخدم في برامج اتفاقية البيع مع الزبائن تحول دون عرض أسعار غير مناسبة أو التزامات أخرى لا تستطيع الشركة الوفاء بها .

خامساً: تحويل المديرين إلى معلمين ومدربين :

حتمية توافر مهارات عالية في التعامل مع الآخرين .

- توفير الموارد .
- الرد على الاستفسارات .

- التفكير المركز في التطوير .

سادساً : تبنى فروض حديثة بدلاً من الفروض الكلاسيكية :

- **القاعدة السابقة** : المعلومات في مكان واحد ، و القاعدة الجديدة يمكن ظهور المعلومات في أكثر من مكان وديمقراطية المعلومة .
- **القاعدة السابقة** : الاختيار بين المركزية / اللامركزية ، و يمكن الجمع بين المركزية واللامركزية.
- **القاعدة السابقة :** اتخاذ القرار مهمة المدير ، و اتخاذ القرار مهمة المسؤول .

سابعاً : تحويل التنظيم من هرمي إلى أفقي :

في وجود فرق العمل يتراجع التسلسل الهرمي ، فالتنظيم يعمل من خلال فرق عمل وله صلاحيات واسعة في اتخاذ القرارات ، ومن ثم يمكن فريق العمل من مواجهة المشاكل بالقرارات الفورية دون إبطاء .

5-11-العوامل المساعدة على نجاح إعادة الهندسة

تتلخص العوامل المساعدة على النجاح بما يلي :

- خلق رؤية مشتركة :

أي خلق رؤية مشتركة، والاتفاق على المفاهيم (تحديد متطلبات العمل ،و النتائج المتوقعة، و دور التكنولوجيا ، و الخطة لتحقيق التكيف).

- إدارة عملية التغيير :

المنهج والمسؤوليات محددة ،واختيار أشخاص تم إعدادهم ،وأن يتقن مسؤول التغيير مهارة إدارة المشروع ، و التطوير التنظيمي يستوعب التكنولوجيا .

- العلاقة بين المخططين والمنفذين :

المشاركة في التخطيط ، و التحليل ، و اتخاذ القرار .

- التطبيق على مراحل :

(التدريب ، و تغيير النظم ، و عدد المشاركين ، وتعقيد العمليات).

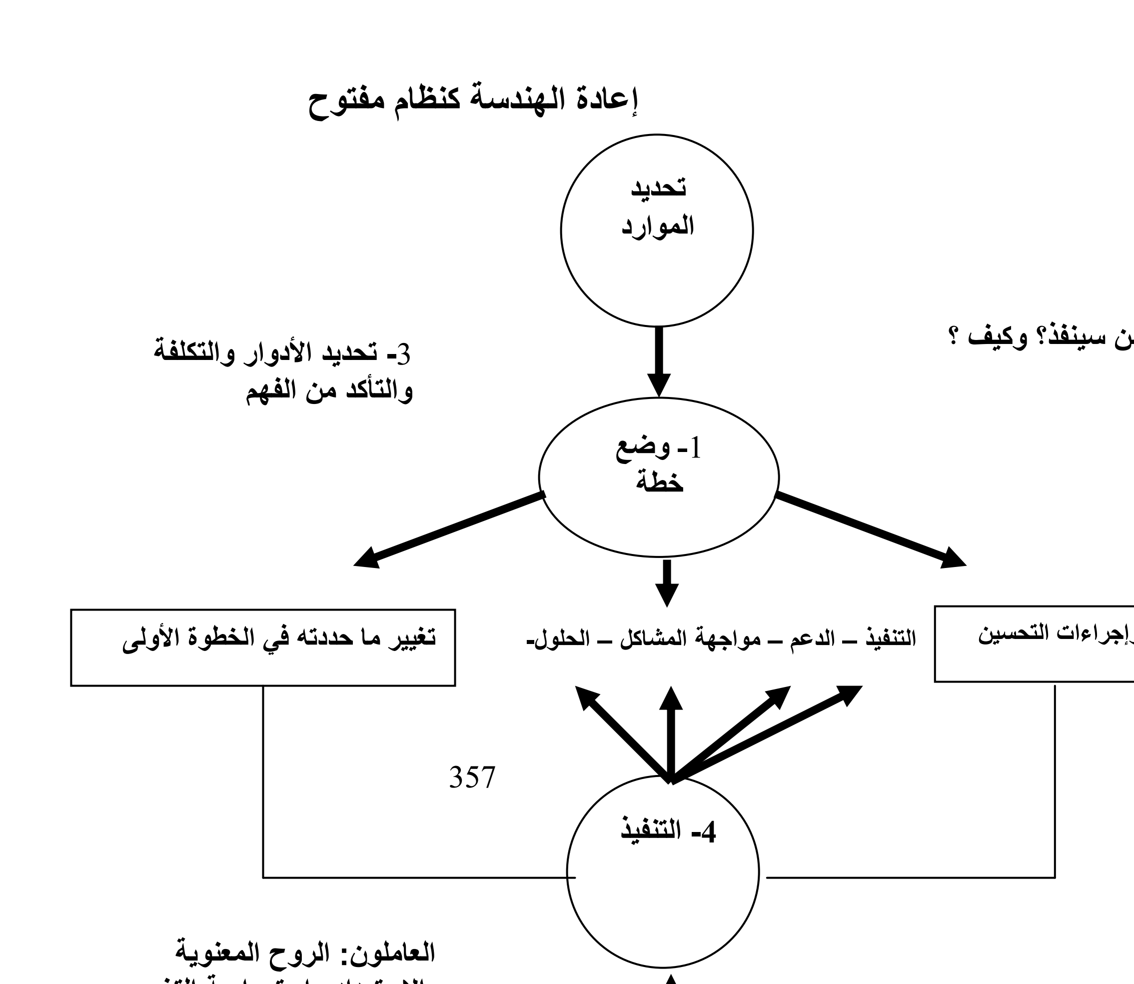
- الابتكار :

تشجيع الابتكار ، ودعم النتائج المحققة ، والتحفيز والمكافأة .

الدافعية :

كيف تبنى فرق العمل المعدة والمجهزة لتحقيق الإنجاز .

إعادة الهندسة كنظام مفتوح



11-6- مراحل تطبيق إعادة التنظيم في الميدان

كيف يتم التطبيق ؟ أو بنفس المعنى ما هي المراحل التي يتعين المرور بها حتى تصبح إعادة البناء حقيقية مؤكدة في المؤسسة ؟ ..

وقبل أن نعرض لهذه المراحل التي يتعين تأكيد أن منهج إعادة البناء يعتبر نفسه أكثر شمولية مما سبق من مناهج إدارية، **على سبيل المثال** ، فإذا كان منهج الجودة الشاملة قد أحاط نفسه بأنه منهج شمولي يتناول كل أجزاء التنظيم وينهض به فإن منهج إعادة البناء يرد على هذه الخصوصية بأن منهج الجودة الشاملة انصب على تحسين الأوضاع القائمة ، نعم التحسين المستمر. ولكن ليس

كما يجسد منهج إعادة البناء أي التغيير الجذري الفائق أو البداية عن طريق آخر، أو طريق مختلف كما يعرفه البعض .

ولنعرض تجربة إحدى الشركات الأمريكية وهي شركة لديها مجموعة من المطاعم وفكرت في الأخذ بمنهج إعادة البناء نظراً لما واجهته من تناقص في أرباحها، فماذا فعلت هذه الشركة ؟.

حاولت أن تشخص ما تعاني منه ، وانتهت دراستها إلى أنها تعاني من :

أ- سلسلة من الإجراءات الإدارية المعقدة .

ب- التركيز على الزبون وهو شعار تحديات العصر لم يكن بالقدر الكافي .

ت- سيادة الأفكار القديمة والكلاسيكية في هذا الخصوص .

ث- ارتفاع التكاليف وما يترتب عليه من تناقص في الأرباح .

ومن خلال المفاهيم الأربعة التالية وهي : (الجودة – التكلفة – الخدمة – السرعة)، بدأ التفكير من خلال منهج إعادة البناء ، وعرض نموذج الشركة من خلال الشكل العام ، ثم مرحلتي التجهيز والتحضير بالتغيير الذي حدث في الشركة من زيادة ربحية والارتفاع الأدائي واستمرارية النمو..

- **صورة سريعة لشركة تملك العديد من مطاعم الوجبات السريعة :**

- الشركة : متدهورة .
- المشكلة : إحداث التغيير الجذري السريع .
- المدة: استغرقت عاماً .
- شكل الشركة .

- تعتمد على التسلسل الهرمي .
- تراكم خطوات إجرائية كثيرة .

- التركيز على شؤون العمل ، و تناسى جانب الزبائن .
- عدم وجود رؤى لما تطمح إليه الشركة مستقبلاً .

التصور خلق اسماً عملاقاً في ساحة الوجبات السريعة .

أن تكون رائداً للشركات المنافسة .

11-6-1-التجهيز والتحضير :

شمل التغيير مجموعة أفكار العاملين التي تمثلت في أنه يمكن معرفة حاجة الزبائن باستطلاع رأيهم، فتم إجراء استطلاعات الرأي للزبائن. فضلاً عن تشكيل الفريق المعني بهذا ، والأسلوب الذي سيلتزم به ، متطلبات الزبائن لم تكن الديكورات والزخارف في المطاعم إنما حددت احتياجاتهم في تقديم أطعمة جيدة وطازجة ، هذا فضلاً عن النظافة والخدمة السريعة ، إلى جانب تناسب السعر مع قدراتهم .. من هنا يتبين أن أهم ما يهم الزبون الذي يدفع دولاراً في الوجبة (وجبة جيدة ومغلفة جيداً).

الاتجاه السابق كان يركز على محاولة تخفيض التكلفة للسلعة بتخفيض قيمة الوجبة وتخفيض التغليف، ومن ثم تمويل الحملات التسويقية .

يقول المسؤول :

" اتجاهنا الجديد يركز على تخفيض التكلفة في كافة المجالات ما عدا تكلفة المنتج والتغليف".

وقد نجحنا في إقناع الإدارة بذلك ، وباركت خطواتنا .

و كانت الخطوة التالية : إعدادنا لتدريب الفرق (فرق العمل) بهدف تغيير المفاهيم وتحديد المهمات ،و دراسات تجارب الشركات المماثلة .

ثم أنهى الموقف بتحديد خطة المهمات ، دراسات تجارب شركات مماثلة ثم أنهى الموقف بتحديد خطة متكاملة ، بغرض الوصول إلى التغيير الذي نستهدفه وهو (الوجبة الجيدة والتغليف الجيد) من خلال ما يمكن أن :

- يتوقع من نتائج .
- توزيع الأدوار المختلفة على العاملين .
- كيفية التعامل المرن مع ما ينشأ من مشكلات .
- توفير الموارد .

- **الدراسات التي توفرت وأعدت خلصت إلى ما يلي :**

1- الفصل بين العمليات التي تحقق قيمة مضافة للشركة والعمليات المساندة، ومن ثم التركيز على العمليات الأولى ، وعلى سبيل المثال تسليم الزبون الوجبة من خلال (الجودة – السرعة – الخدمة).

2- دراسات معايير الأداء في دراسات مقارنة مع شركات مماثلة فضلاً عما يمكن استخدامه من دروس سابقة في الوصول إلى أفضل تحسينات ممكنة في العناصر الثلاثة السابقة (الجودة – السرعة – الخدمة + خفض التكلفة).

3- التوفيق بين التصورات التي تقدمها فرق العمل ، بحيث ترتبط جميعها بتصور متكامل وتحديد البدائل الممكنة أثناء عمليات التغيير .

4- إعادة التنظيم الكامل لنظام المعلومات ، بحيث يتوفر لكل الفرق والعاملين كافة المعلومات التي يحتاجونها.

5- إدخال الرقابة كجزء من العملية ، بحيث لا تكون الرقابة مستقلة عن العمليات .

6- سلسلة من القرارات التي تتيح قاعدة واسعة من اللامركزية تتيح للمواقف المختلفة التصرف واتخاذ القرارات وفقاً للمواجهات دون الرجوع المستمر إلى الإدارة ، فالمهم النتائج ، وترتب على هذه الدراسات أن تغير المتطلبات المطلوبة من العاملين من المسؤوليات ، السلطات ، والمهارات ، والأدوات.

7- إلغاء وظيفة مسؤول منطقة كنوع من دمج الوظائف ، و الذي كان يشرف على مجموعة من المطاعم ، تعاظمت مسؤولية وواجبات مدراء المطعم دون مستوى إشرافي عليه.

8- أوكلت لمديري التسويق مهمات المعاونة في حل المشاكل وقسمت عليهم مجموعات المطاعم مقابل إلغاء وظائف مديري المناطق.

9- تغييرات هندسية حيث إن التصميم السابق للمطاعم كان يعتني بتخصيص 70% من حجم المبنى للمطبخ ، 30% للزبائن . ومن ثم تم عكس ذلك فأصبح 70% من حجم المبنى للزبائن و 70% للمطبخ.

10-تنمية الابتكارات بحيث تصبح جزءاً من نسيج التنظيم.

11-6-2- النقاط الفنية والإدارية المطلوب مراعاتها قبل التطبيق :

- توفير مستوى رفيع من نظام المعلومات، وربط الأنشطة المختلفة.
- لامركزية تسمح للمواقع باتخاذ القرارات.
- الرقابة جزء من العمليات.
- استخدام نظم المعلومات في عمليات التحليل ، والاتصالات ، والرقابة ، ودعم القرارات.
- إعداد فرق العمل المتقاطعة ، وتوفير المنهج والحدود والمهارات و السلطات ، و المسؤوليات.

- تراجع دور الإدارة الوسطى حيث لم تعد هناك حاجة إلى وسيط بين العمال – والقائد في إطار فرق العمل.
- التحفيز ، والابتكار شعار هذا المنهج المتطور إلى جانب كل شيء من أجل الزبون.
- التركيز على العمليات، وبالذات ذات القيمة المضافة ، وفهم بنية العملية التي تتضمن أنشطة العملية باعتبار أن كل عملية مجموعة أنشطة ، وكل نشاط مجموعة خطوات فضلاً عن التفهم لخريطة تدفق العملية و التي تتضمن :

1- **النقل :** وهي عبارة عن المدة الزمنية التي تستغرق لبدء النشاط في العملية.
2- **الترقب** : بدء توقيت تدفق النشاط.
3- **وقت العملية** : المدة المستغرقة من المدخلات إلى المخرجات.
4- **استقبال المخرجات** : وهو الوقت المستغرق ما بين المخرجات وانتقالها إلى نشاط تالي.

- التكامل التصوري لكل أنشطة المشروع.
- الاعتناء بالبشر و التقنية.
- الواقعية في المتوقع.

3-6-11- التطبيق والتحول لإعادة الهندسة (تجربة النظام) :

أ – في هذه المرحلة الثانية يتم تطبيق المنهج وصولاً إلى التغيير المستهدف في المنظمة وهو أن يكون التغيير جذرياً.

وفي الشركة موضوع المثال المقدم ، تم إجراء التطبيق من خلال اختيار التجربة في إطار تجهيز البيانات والانتهاء من التصميم الأثري لمبنى المطاعم

وكافة الإجراءات الفنية، فضلاً عن نشر المفاهيم الجديدة ، وإعداد فرق العمل التي تم تجهيزها في هذا الخصوص من خلال التدريب.

- **قياس أداء الأفراد** : في إطار توافر معايير الأداء الدقيقة والمطلوبة، فقد بدأت قياسات الأداء وترتب عليها ، عمليات إحلال وإعادة توزيع أو توفير قوى عاملة أو دمج وظائف ، كما حدث بالنسبة لإلغاء وظائف مديري المناطق ودمج التخصصات والمسؤوليات لمشرفي التسويق.

جـ- **التشغيل :** التركيز هنا على تدفق الأعمال وسريان النظام وكمال المنهج الجديد وتسجيل كافة الملاحظات على التطبيق والتشغيل ، وقد ظهر ذلك من خلال المثال السابق الإشارة إليه في ازدياد الإقبال واتساع نطاق التوزيع.

وأثبت التغيير فاعلية ، كما أفاد قادة هذه الشركة وعلى رأسهم مدير الشركة ، حيث رفع شعاراً ينص على " نريد أن يحتل نصيبنا في المعدة المرتبة الأولى ".

د – **التعديل والتصحيح :** وهو مسألة طبيعية في التطبيق حيث دائماً تظهر بعض الأمور والمشاكل التي تحتاج إلى تصحيحات والتي يتم تصحيحها فور ظهورها ، ويساعد على التصحيح أن الرقابة جزء من العملية.

هـ- **الاستمرارية :** ونعني هنا أن الألف ميل تبدأ بخطوة وإعادة البناء تعني استمرارية التحسن ، ولكنها لا تعني البدء من جديد واستمرارية التحسين تبنى على قناعة العاملين بالفكر المتجدد وأهميته ودوره في استمرارية التنمية ، فالتنمية والتحسين محيط لا شاطىء له.

11-7- مشكلات إعادة هيكلة المؤسسات توجز المشكلات بثلاثة محاور هي :

- الأولى : أزمة القطار الواقف :

وهي الشركة المعطلة التي تحتفظ بمظاهرها ، كما يحتفظ القطار بمظهره ، وهو معطل ويتم في داخله البيع والشراء ، ولكن يظل ركاب الدرجة الأولى مستمتعين بالتكييف ويظل ركاب الدرجات الأخرى يتلظون بالحرارة.

- الثانية : السفينة الجانحة :

وهي الشركة التي تفتقد التكامل أو الهوية ، وتتخبط في صخور السوق.

- الثالثة : الطائرة المخطوفة :

وهي التي تعاني من أزمة المشاركة وأزمة الشرعية حيث إن خاطفها ، مستبد ، ويستطرد قائلاً : من هنا تأتي الحاجة إلى ثلاثية : الأمير ، والواعظ ، والتاجر . فالأمير : يمثل القيادة ، والواعظ: يمثل القيم ، والتاجر : يمثل الاقتصاد ، ومن ثم فإن هندسة إعادة البناء يمكنها أن تقدم الثلاثية التي طبقت بعلم ووعي وقيم.

11-8- المفاهيم السبعة لإعادة الهندسة:

1- فهم الأسس :

تعلم القواعد الذهبية لإعادة هندسة البناء ، ومن ثم استخدام أسلوب السؤال والجواب للسيطرة على هندسة إعادة البناء.

2- تشخيص العمل :

حاول أن تصل لتفاصيل فلسفة إعادة هندسة البناء في شركتك ، وعملياتها ، الأداءات ،و فكر كيف

يتحقق الهدف في منتج أو خدمة ؟ وحدد العمليات في مشروعك.

3- وضع الأهداف الواقعية :

حتى تضع التكتيكات عليك أن تعيد تصميم العمليات ، والإدارات ، والأقسام ، وتقرر طرح البدائل ، أي الطرق الأفضل لك ؟ .

4- إعادة تنظيم البنى الهيكلية :

تستطيع أن تقدم وتطبق تكتيكات هندسة إعادة البناء في جزء من شركتك في نشاط واحد ، أو في شبكة عمل داخلية ، و ابحث عن البناء للموقف ، ولاحظ أن مشروع إعادة البناء سيأخذ شكله بشهولة.

5- السيطرة على التغيير :

الآن بدأ التنفيذ ، وعليك أن تطرح البدائل لمواجهة مشاكل التغيير.

6- استخدام أدوات وتقنيات هندسة إعادة البناء:

(افهم احتياجاتك وما تحتاجه من تكنولوجيا حديثة لتساعد مشروعك على النجاح).

7- قياس وتحليل النتائج والاستمرار في ذلك بشكل دائم :

ويمكن التطبيق في أكثر من المشكلة داخل التنظيم ، وقس النتائج ، واستمر في برنامجك.

11-9- الأخطاء الشائعة في عملية إعادة الهندسة؟

يمكن تشبيه (إعادة الهندسة) بمباراة شطرنج ، حيث النجاح فيها والفوز يتوقف على القدر والمعرفة وليس على اعتبارات الصدفة أو الحظ ويمكن عن طريق تلافي الأخطاء الشائعة في إعادة الهندسة تحقيق النجاح المنشود ، تلك لائحة بأهم الأخطاء الشائعة:

1- محاولة " إصلاح " العملية بدلاً من تغييرها.

2- التركيز على (العمليات) في الشركة.

3- تجاهل كل شيء فيما عدا " إعادة تصميم العملية ".

4- تجاهل قيم الأفراد وعاداتهم وتقاليدهم ومعتقداتهم .

5- القناعة بنتائج محدودة.

6- الهروب بسرعة في حال الخطأ الكبير.

7- وضع القيود المسبقة على تعريف المشكلة ، وأبعاد الجهد الخاص بإعادة البناء.

8- السماح لبيئة الشركة واتجاهات المديرين أن تمنع البدء في إعادة البناء.

9- البدء بجهد " إعادة البناء " من القاع واتجه إلى القمة.

10-تخصيص شخصاً معلوماته محدودة عن إعادة البناء لقيادة هذا الجهد.

11-عدم تخصيص موارد مالية وبشرية مناسبة لهذا الجهد.

12-تشتيت الجهد والطاقة على عدد كبير من مشروعات " إعادة البناء ".

13-عدم وضع " إعادة البناء " على قمة أولويات الشركة.

14-القيام بإعادة البناء عندما يكون المسؤول على مشارف سن التقاعد.

15-العجز عن التفرقة بين " إعادة البناء " والبرامج الأخرى لتحسين العمل .

16-التركيز بصورة كاملة على التصميم.

17-تنفيذ " إعادة البناء " مع الحرص الكامل على سعادة جميع المتأثرين بهذا الجهد.

18-الانسحاب عندما يقاوم البعض التغييرات الناتجة عن " إعادة البناء ".

19-تقييم " إعادة البناء " على مدار أطول فترة ممكنة.

الفصل الثاني عشر

استراتيجية الإدارة الرشيدة في الدول العربية ودورها في خدمة التنمية الإدارية

12-1- انطلاقة طريقة الإدارة الرشيدة :

انتشرت مفاهيم وأسس الإدارة الرشيدة (الحكم الصالح) الترجمة المعبرة عن مصطلح (good governance) في البلدان المتقدمة منذ ما يقرب (15) عاماً، وانتقلت إلى فضاء الإدارة العربية منذ عدة سنوات ، **واتخذ المصطلح** في البلدان العربية **مسميات عديدة بدأت بالحكمانية ثم الحوكمة ثم الحكم الصالح وأخيراً الإدارة الرشيدة .**

فقد بدأ المصطلح في مفهومه الأولي مع **(جينسين وميكيلخ JENSEN/MECKLING**) عام **1976** اللذين حددا المصطلح **(حوكمة الشركات)** في إطار حل مشكلة المؤسسة ، التي تتعارض فيها مصالح مدير الشركة مع مصالح المساهمين فيها .

وأسهمت في **تعزيز المفهوم وطريقته الإدارية دراسة** قام بها **(لابورتا وآخرون – LA PORTA et all) عام 1997** ، وخلصت إلى اعتبار الدول التي تطبق التشريعات من مصادر انغلوساكسونية توجد بها أقوى ممارسة لحوكمة الشركات والإدارة الرشيدة ، تأتي بعدها الدول التي تطبق القانون المدني الجرماني والاسكندنافي ، وتوجد أضعف تلك الممارسات في الدول التي تطبق القانون الفرنسي وأمثاله في الدول اللاتينية .

2-12-التحول نحو استخدام أسلوب الحكم الصالح (الإدارة الرشيدة)

بدأ التحول نحو استخدام طريقة الإدارة الرشيدة بالمؤسسات والإدارات العالمية المتقدمة لمواكبة المتغيرات الحاصلة في البيئة الاقتصادية والسياسية والتقانية في العالم ، والتي فرضها بشكل أساسي المستثمرون القلقون على رؤوس أموالهم وكذلك رجال التشريع وعلماء التنظيم الإداري وتم مسار التحول وفق التالي :

- **في عام 1992** ، اعترف المدير التنفيذي بإحدى الشركات الهولندية بأهمية أساليب الإدارة الرشيدة في الشركات ، وتوجّت **مساعيه لتعميم الأسلوب الإداري الجديد** بتشكيل لجنة رأسها أحد رجال الصناعة (جاب بيترز – J.PETERS) الذي **طرح قانون مبدأ أفضل أساليب ممارسة الحكم الرشيد في بلاده .**
- **في تشرين الثاني عام 1994** ، أصدرت لجنة (ميرفن كنغ – M.King) بحبوب أفريقيا وهو رجل أعمال ناجح ، تقريراً يتضمن **توصية بإصلاح مجالس الإدارة في بلاده .**
- **في العام نفسه** ، أصدرت لجنة (راهول باجاي – R.BAJAY) برئاسة رجل الأعمال الهندي المذكور **معاييراً دقيقة بشأن أفضل الممارسات الإدارية** لتطبيقها في اتحاد الصناعات الهندية الذي يعد أكبر منظمات الأعمال في الهند .
- **وفي كانون الأول من عام (1994)** ، أصدرت بورصة تورنتو – ايطاليا ، تقريراً عنوانه : **أين كان المديرون ؟** الذي يحث الشركات المسجلة في البورصة على تضمين تقاريرها السنوية **مزيداً من المعلومات المتعلقة بأساليب الإدارة المستخدمة فيها .**

- **في العام نفسه (1994)** ، وضعت صناديق الاستثمار والمعاشات الرائدة في الولايات المتحدة الأمريكية ، **مبادىء إرشادية لأساليب ممارسة الحكم الرشيد** ، وقامت وزارة العمل بإقرار رسمي للاشتراطات القانونية المحددة لأساليب الإدارة المذكورة .
- **في حزيران عام (1995)** ، أصدر الاتحاد الاسترالي لمديري الاستثمار بياناً حول (أساليب ممارسة السلطة الموصى بها في الشركات) ، وتضمن **معايير محكمة لمجالس الإدارة تتصل بالإفصاح عن عملية اختيار كبار مديري الشركات .**
- **وتبعه في العام نفسه (1995)** ، تطبيق **استراتيجيات أساليب ممارسة السلطة في الشركات** ، وتشكلت **الشبكة العالمية لأسلوب الحكم الرشيد في المؤسسات** التي اعتمدت أول مجموعة ، لأفضل أساليب الإدارة الرشيدة بالشركات عام 1998 .
- **في العام نفسه كذلك (1995)** ، نشر مركز دراسات السياسة الأوربية . مجمع خبرات مرتبط بالمجموعة الأوربية دراسة هامة عن **أساليب الحكم الرشيد في الشركات الأوربية** ، وأوصى بضرورة قيام رجال الإدارة العليا المستقلين بشغل المراكز العليا في مجالس الشركات الأوربية.
- **في فرنسا (1995)** ، أوصت لجنة (ڤينو VUENAUT) ، وهي مجموعة من القطاع الخاص تهدف إلى **تقييم أساليب ممارسة الحكم الرشيد بالشركات الفرنسية** ، بضرورة قيام مجالس الإدارة بتشكيل لجان تدقيق ومراجعة وأجور ، وتعيين عدد أدنى من المديرين الخارجيين المستقلين ، وفي عام (1998) قدمت مجموعة اتحاد الإدارة المالية التي

تمثل مديري صناديق الاستثمار **اقتراحاً بتطبيق معايير حول استقلالية كبار المديرين**

- **في عام (1996)** ، قامت شركة ديفتز للاستشارات العالمية (DAVIS)، بإجراء **مقارنة بين ممارسات مجالس الإدارة في الشركات بالأسواق الخمس الكبرى في العالم** : الولايات المتحدة، اليابان ، ألمانيا ، فرنسا ، المملكة المتحدة)، ووضحت **المؤشرات الأساسية لأساليب الحكم الصالح في الشركات** ، وبحيث **مثلَ كل مؤشر مقياساً يتم بموجبه قياس المؤسسات العالمية لتقدير مدى فاعلية بيئة ممارسة السلطة بالشركات ، ويقّيم مستوى المخاطر بالسوق ، وشملت المؤشرات الأساسية الخمس لأساليب ممارسة السلطة** وفق تلك الشركات الاستشارية العالمية وهي :

1- **مدى وجود بيان بالتشريعات المتضمنة أفضل أساليب ممارسة الحكم الرشيد في مجالس إدارة الشركات .**
2- **مدى المشاركة النسبية لغير المديرين في مجالس الإدارة .**
3- **مدى الاتجاه نحو تقسيم الأدوار بين رئيس مجلس الإدارة و المسؤول أو المدير التنفيذي بالشركة.**
4- **مدى وجود لجان رئيسية تابعة لمجلس الإدارة ومدى صلاحياتها.**
5- **مدى درجة الإفصاح عن أجور وتعويضات ومزايا كبار المسؤولين الإداريين .**

12-3-التطبيق العملي لأساليب الإدارة الرشيدة

بعد ظهور الأزمة الاقتصادية في دول جنوب شرق آسيا ، برزت **أهمية أساليب الإدارة الرشيدة** أما ما سمي (حوكمة الشركات) **بالنسبة للدول الغربية**

عامة **لتحسين إدارة صناديق الاستثمار والتمويل والتأمين بغية إصلاح نقاط الضعف فيها ولممارسة المزيد من الرقابة على الأنشطة المالية والإدارية .**

- وأنشئت في الولايات المتحدة (هيئة تطهير مخلفات الفوضى والعبث بالمدخرات والقروض) في أواخر عقد الثمانينيات من القرن العشرين ، وأحدثت في اليابان (هيئة تحصيل الديون ومساعدة البنوك) في عقد التسعينيات .
- وفي الدول الغربية (فرنسا، ايطاليا ،..) بدأت أساليب حوكمة الشركات تأخذ أهمية كبيرة في مستهل بداية القرن الحادي والعشرين .
- **في عام (1999) ، حدّد قادة الدول السبع الكبار في العالم عمليات الإصلاح جراء اعتماد أساليب ممارسة الإدارة الرشيدة بالشركات** باعتبارها أحدث أعمدة الإدارة والاقتصاد في مرحلة ما بعد الحرب الباردة ، والعمل على تأكيد نهج منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية باعتماد مجموعة المعايير العالمية في الإدارة الرشيدة .

وطالب هؤلاء القادة كلاً من صندوق النقد الدولي ، والبنك الدولي بتقييم المدى الذي وصلت إليه الدول في تطبيق المعايير الجديدة للإدارة (الإدارة الرشيدة) باعتبار تلك الأساليب أساساً لزيادة الازدهار وخلق فرص العمل ودعم قدرات الشركات على المنافسة لاجتذاب رؤوس الأموال العالمية.

في الدول النامية ، تعززت ممارسات الإدارة الرشيدة في كوريا الجنوبية والبرازيل وتركيا وغيرها.

12-4-الواقع العربي والسوري والإدارة الرشيدة :

11-4-1- خطوات الدول العربية نحو الإدارة الرشيدة :

في الدول العربية ، بدأت الخطوة في مصر وسلطنة عمان (من قطاع الاتصـالات)، **وتبعتهـا الأردن** ، وتعمـل الـدول الأخـرى علـى اللحـاق بهـا **وخاصة لبنان** بعد انطلاقة الورشة الوطنية حول (الإدارة الرشيدة) في شباط عام 2..3 .

وعلـى المستوى القـومي العربـي ، أقـر وزراء و مسؤولون مـن (15) دولـة عربيـة منـذ أيـام مبـادرة الإدارة الرشيدة لخدمـة التنميـة العربيـة التـي أعلنتهـا منظمـة التعـاون الاقتصـادي والتنميـة بالتعـاون مـع برنـامج الأمـم المتحدة الإنمـائي ، وأوصـوا باعتمـاد قـرارات القمـة العربيـة التـي عقـدت فـي تـونس عـام (1994) ، **وتكونـت المبـادرة مـن سـتة محـاور** علـى أن **تشـارك الدول المعنية بمؤتمر البحر الميت في الأردن الذي سيعقد في 5-6 كـانون الأول 2..4 علـى مسـتوى رؤسـاء الـوزارات العـرب للإعـلان رسـمياً عـن المبادرة** بعد أن يهيئ الاجتماع الوزاري لذلك المؤتمر في الشهر نفسه .

لقد تولى الأردن مهام الأمانة العامة للمبادرة ، وتم الإعلان عن ضرورة **التزام كل بلد عربي بتعيين منسق وطنـي عـام ، ولجـان وزاريـة لمتابعـة العمـل ،** وضرورة مشاركة مؤسسات المجتمع المدني (وفق الاقتراح المصري) لإنجاح تلك المبادرة على الصعيد الوطني والقومي العربي .

تهدف **المبادرة العربية التي تنفذ من خلال برنامج يستغرق ثلاث سنوات** ، ويبدأ **بمشاركة ست دول عربية فقط هي (الأردن ، مصر ، المغرب ، تونس ، لبنان ، دبي) لإيجاد السبل الكفيلة بتامين المعطيات للمشروعات الإصلاحية من خلال رؤية شاملة بين الدول العربية** و الدول التي حققت نجاحات في إداراتها العامة .

واعتمدت المبادرة ستة محاور للإصلاح تستند إلى تجارب ست دول عربية تخصصت كل منها في محور حقق نجاحاً على الصعيد الوطني فيها وهي :

1- الإدارة الرشيدة للمال العام (مصر) .

2- الخدمة المدنية والنزاهة (المغرب) .

3- الحكومة الالكترونية (دبي) .

4- إدارة الموارد العامة (تونس) .

5 – تطوير وتحديث القطاع القضائي (الأردن) .

6- الإعلام والمجتمع المدني (لبنان) .

ودخلت مجال الاهتمام العربي سواء من قبل الحكومات أو وسائل الإعلام أو ندوات ومؤتمرات المختصين في بداية الألفية الثالثة بعد مضي ما يقرب من...... سنة من بدء إطلاق الأسس النظرية لذلك الطريقة الإدارية .

كان التوجه العربي لتبني أسس الإدارة الرشيدة استجابة للتحديات الكثيرة الخارجية والداخلية التي واجهت البلدان العربية ، وفرضت عليها التفاعل معها بغية تمكين الأجهزة الإدارية في كل دولة من الاضطلاع بمسؤولياتها ، والسير بإطلاق برامج إصلاح شاملة تركز على قطاعات متعددة تستهدف دعم خطط التنمية الحالية والمستقبلية .

12-4- 2- اهتمام الدول العربية بالإدارة الرشيدة :

تكرست ملامح التوجهات العربية باتباع الإدارة الرشيدة في اجتماع القادة العرب- جامعة الدول العربية - على مستوى القمة العربية في 25\5\2004 الذي نجم عنه (إعلان تونس)و أكد القادة العرب من خلاله على ما يلي :

- العزم على مواصلة الإصلاح والتحديث في البلدان العربية مواكبة للتغييرات العالمية المتسارعة من خلال تعزيز الديمقراطية وتوسيع المشاركة الشعبية في المجال السياسي والشأن العام .

- تحقيق التكامل الاقتصادي بين الدول العربية على أساس تبادل المنافع وترابط المصالح .

- تكريس قيم التضامن والتكامل بين الدول العربية في إطار الاستراتيجية العربية لمكافحة الفقر وتوظيف القدرات البشرية دعمجهود التنمية .

وكان بيان إعلان تونس العربي منسجماً مع تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام 1997 الذي أكد على أن إدارة الحكم التي تعمل على تحقيق تنمية بشرية مستدامة تتكون من الآتي :

- الرؤية الاستراتيجية

- المشاركة

- القواعد القانونية

- الشفافية

- الاستجابة

- التوجيه بالإجماع

- العدالة والمساواة

- الكفاءة والفعالية

- المساءلة

12-5- ركائز نظام الإدارة الرشيدة

أثبتت تجارب الدول التي طبقت الإدارة الرشيدة أن نجاح نظام تلك الإدارة يرتبط بنتائها التي تستهدف رضا ورفاهية المواطنين والتي تتحقق من خلال توافر الركائز التالية :

1- التمكين :أي توسيع دائرة الفرص المتاحة للمواطن لممارسة حقه في المشاركة باختيار مصيره .

2- التعاون :أي إسهام المواطن في إدارة شؤونه العامة مع الآخرين لتحقيق المصالح المشتركة .

3- المساواة:أي عدم التمييز بين المواطنين واستبعاد تهميش أي فئة أو حرمانها من الخدمات .

4- الاستدامة :أي المحافظة على حقوق الأجيال القادمة في الموارد الطبيعية المتاحة للدولة .

5-الأمن : أي تحقيق الأمان للمواطن من خلال إشراكه في إدارة شؤون بلده والاستفادة من طاقاته وتحريره من الخوف الناتج عن إحساسه بعدم الأمان على حياته وصحته وأسلوب عيشه .

ويحقق نظام الحكم الإدارة الرشيدة إذا توافرت فيه خصائص ضرورية والتي يسعى لتحقيق الاجتماع فيها بديلاً عن سيادة مراكز القوى والفئات المقتدرة تتمثل بما يلي :

- **المشاركة .**
- **الشفافية .**
- **المساءلة .**

كما يتكون نظام حكم الإدارة الرشيدة من تفاعل عمل كل من الشركاء :

1-**الدولة :** أي الأجهزة المعنية بشؤون السياسة والإدارة الهادفة إلى تحسين خدمة المواطن .

2-القطاع الخاص: أي الشركات والمؤسسات التجارية والصناعية والمصرفية وغيرها التي تسهم في منظومة التنمية .

3-منظمات المجتمع المدني :

أي الاتحادات المهنية والجماعات الدينية والاتنية والأندية الرياضية ومنظمات المرأة والشباب والنفع العام التي تسهم في التنمية .

ويتحقق نجاح نظام الإدارة الرشيدة عبر تفاعل الشركاء الثلاثة باستخدام الوسائل التالية :

- اشتراك المؤسسات الحكومية وممثلي القطاع الخاص في صياغة سياسات الحكومة.

- بناء الآليات التي تمكن الحكومة من تقدير الاحتياجات المطلوبة من القطاع الخاص والاستجابة لها .

- إيجاد آليات التبادل والمشاركة في وضع السياسات وتبادل الملومات بين الحكومة والقطاع الخاص .

- المشاركة في تنفيذ مشروعات مشتركة بين الدولة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني .

- تخصيص وتحويل بعض الوظائف إلى المجتمع المدني .

6-12- محاور نشاطات الإدارة الرشيدة :

تستند الإدارة الرشيدة الموجهة لخدمة التنمية وبمشاركة القوى الثلاث لمعالجة ميادين الإصلاح (الإدارية والمالية والقضائية)إلى المحاور التالية :

12-6-1-الخدمة المدنية والنزاهة :

تتحقق أهداف الخدمة المدنية من خلال الإدارة الفعالة لموارد البشرية بغية إيجاد حلول لمشكلات العمالة الفائضة والأجور المتدنية وتحديد الاحتياجات التدريبية وضعف الأداء والوصول إلى التلاؤم مع التحديات التي تواجهها الدول نتيجة المتغيرات العديدة ،كما تسهم الوقاية من الرشوة ومكافحة الفساد وتكريس الشفافية والنزاهة أساس نجاح سياسات الخدمة بالمدنية .

12-6 -2-أدارة الخدمات العامة للمواطنين ودور القطاع الخاص في ذلك :

تتجه معظم الدول حالياً نحو إشراك القطاع الخاص في مجال وفير الخدمات العامة للمواطنين عبر تبني نماذج جديدة من قبل شركات القطاع الخاص واحتفاظ الحكومات بالمسؤولية عن ضمان حسن أداء تلك الخدمات التي تعهد إلى القطاع الخاص .

12-6 -3-دور المجتمع المدني ووسائل الإعلام في إصلاح القطاع العام :

تتطلب المرحلة المعاصرة إقامة شراكة أكثر استدامة بين الحكومة والمجتمع لتقوية أدوار المجتمع المدني وتحسين العلاقة بين الدولة والمواطنين ، ويستلزم ذلك ضرورة توافر الحرية الازمة لوسائل الإعلام بوصفها وسيلة فعالة لنقل المعلومات وتوعية المواطنين وتحسين مناخ الأعمال زتعزيز قيم الشفافية والمساءلة.

12-6 -4- الإدارة المالية :

يسهم تطوير السياسة المالية العامة وإعداد موازنات الأداء وتنفيذها وتطبيق المراجعة والرقابة والمساءلة المالية العامة وإعداد موازنات الأداء وتنفيذها

وتطبيق المراجعة والرقابة والمساءلة المالية والإدارية الإطار العام اللازم لصنع القرار السليم في العمل الحكومي .

6-12 -5- دور السلطة القضائية وتنفيذ الأحكام :

يمثل وجود نظام قانوني وقضائي فعال سمة أساسية من سمات الحكم الرشيد الذي يتطلب رفع الكفاءة الإدارية للقضاة وجودة التعليم القانوني وتوفير الأجهزة التنفيذية للأحكام القضائية على الجميع بغية تحسين مناخ الأعمال والاستثمار .

6-12 -6-الحكومة الالتكرونية وتبسيط الإجراءات والإصلاح التنظيمي :

تعد الحكومة الالكترونية أداة ضرورية لتقديم دمات متميزة للمواطنين ورجال الأعمال والمستثمرين نظراً لوضوح الإجراءات وسهولة تنفيذها وتحسين القدرات التنافسية التي توفرها بما يعزز الثقة بين المواطنين والحكومة . كما أن تبسيط الإجراءات يعد أساسياً لتفادي التعقيدات في العمل التي أفرزت أعباء تنظيمية وإجرائية لا لزوم لها .

إضافة إلى الإصلاح التنظيمي الذي يرتكز إلى ثلاث ركائز هي :وضع السياسات ، وبناء المؤسسات وفرض الضوابط من جانب طرق ثالث .

7-12 -استراتيجية تنفيذ الإدارة الرشيدة في البلدان العربية

يستلزم تطبيق الاستراتيجية لتنفيذ الإدارة الرشيدة ما يلي :

7-12 -1-تحديد الأهداف :

* دراسة واقع تنظيم الإدارات العامة في الدول العربية

* المساعدة فيتطوير رؤية وطنية وخطة عمل لعملية الإصلاح الإداري .

* المساهمة في إعداد البرامج والمشروعات الإصلاحية التفصيلية وخطط تنفيذها .

* إرساء معايير لتقويم وقياس النتائج للازمة لمقاربات الإصلاح الأداري .

* تنفيذ بعض المشروعات الإصلاحية النموذجية لتأكيد إمكانية النجاح وتوفير الخبرة والمعرفة .

7-12 -2- مدخلات التنفيذ ومتطلباته :

- رصد ومراجعة مكونات كل محور من محاور الإصلاح الإداري المنجز حالياً وسابقاً في أجهزة الدولة .

- فحص وتحليل مكونات كل محور لاستخلاص انعكاسات ما أنجزته الدولة من إصلاح للجهاز الإداري.

- وضع خطة تفصيلية لدراسة وتحليل مكونات الإصلاح الكطلوب إدخالها كمقترحات تطويرية في الجهاز الإداري بالدولة ، وبحيث تشم الخطة ما يلي :

* تصميم الأدوات اللازمة لجمع البيانات بالشكل والدقة المطلوبين .

* تشكيل مجموعات عمل من الخبراء وفقاً لطبيعة البيانات ومصادرها .

* تحديد جدول زمني لإنجاز المهام من قبل كل مجموعة خبراء .

* تحليل وتقييم المعلومات المقدمة من كل مجموعة عمل وفق أسس منهجية

.

* عرض ومناقشة التقارير الأولية مع الجهات العليا يتم بعد ذلك إعداد وعرض التقارير النهائية ومناقشتها لتطوير كل محور من المحاور الست المذكورة في نظام الإدارة الرشيدة .

7-12 -3-المخرجات: تفضي الاستراتيجية إلى مخرجات عملية هي :

- تقرير تشخيص تقييمي على مستوى كل محور من محاور نظام الإدارة الرشيدة .

- تقرير عام \شامل بنتائج وتقييم المحاور الستة في الجهاز الإداري بالدولة موضحة مجالات التطوير الممكنة والمقترحات المقدمة ومتطلبات العمل وآلياته .

الفصل الثالث عشر

مذكرة برنامج الامم المتحدة الإنمائي في التنمية الإدارية

ملخص بالنقاط الرئيسية:

يولى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ،منذ زمن بعيد، اهتماما رئيسيا لإصلاح الإدارة الحكومية. واليوم، يدعم البرنامج 380 مشروعاً في 112 دولة تشمل مختلف مجالات إصلاح الإدارة الحكومية. ومما يثير المفارقة، من الصعب جدا تحديد دور للبرنامج الإنمائي يتوافق مع موارده. أضف إلى ذلك أن هناك عددا آخر من الأطراف قد زادوا من أدوارهم في هذا المجال، الأمر الذي حدا بالبرنامج إلى إعادة النظر في وضعه الاستراتيجي والعمل على إعادة توجيهه.

وتأخذ "مذكرة السياسات" هذه بوجهة النظر التي تقول أن الإدارة الديمقراطية للحكم هي مكون أساسي في تحقيق "الأهداف الإنمائية للألفية"، كما أن الإدارة الحكومية التي تتمتع بالكفاءة وسرعة التفاعل والشفافية والمساءلة تشكل جزءاً محورياً في الإدارة الديمقراطية للحكم؛ وهي أيضاً تعد الوسيلة الأساسية لتنفيذ الاستراتيجيات الحكومية المعنية بتحقيق "الأهداف الإنمائية للألفية".

وفي الدول الأقل نمواً – لاسيما الدول المتضررة في فترة ما بعد الصراعات - يتطلب "القطاع الخاص الأقل نمواً" أن تؤدي الإدارة الحكومية دوراً رئيسياً في عملية تقديم الخدمات وتوفير البنية الأساسية الاقتصادية المطلوبة بشكل كبير. والأهم من ذلك كله، أن الخدمة المدنية غير الحزبية المستقرة تعد أمراً

حيوياً للعملية الديمقراطية؛ فهي تجعل من الخلافة السياسية السلمية والمنظمة أمراً ممكنا، ومن ثم، تتحقق التعددية الحقيقية.

أما في مجال إصلاح الإدارة الحكومية، فإن التفويض المخول لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للعمل من أجل الحد من الفقر وتعزيز احترام حقوق الإنسان يتضمن تصميم برامج تؤثر بأقصى قدر ممكن على المدى الطويل على الفقراء والمحرومين (وخاصة النساء والفئات المهمَّشة). وهذا يعني أن البرنامج يجب أن يهتم على وجه الخصوص بالتأكيد على مشاركة هذه المجموعات في تصميم برامج إصلاح الإدارة الحكومية وتنفيذها، مع اعتبار أن مراعاة السياق السياسي والثقافي أمراً بديهياً. وعلاوة على ذلك، فإن تركيز البرنامج الإنمائي على إصلاح الإدارة الحكومية ليس مستلهما فحسب من التزام البرنامج بمنهج إزاء التنمية يقوم على الحقوق، وإنما ينبع أيضاً من ذلك الالتزام.

أولاً، هناك مفهوم هام "الإعلان الألفية"؛ وهو الحق في التنمية، حيث تعد إدارة الحكم الجيدة بمثابة ضمان جيد له. ثانياً، لا يمكن تحقيق المكونات الأساسية للمنهج القائم على حقوق الإنسان إلا بمساعدة إدارة حكومية فعالة. وتحدد "المذكرة التطبيقية" دورا بارزا لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إصلاح الإدارة الحكومية يتضمن، باختصار، التركيز على الحكومة المنفتحة واللامركزية بوصفهما الدعامتان التوأم لمنهج البرنامج الذي يناصر الفقراء والقائم على حقوق الإنسان.

وتركز "المذكرة" على الفرع التنفيذي للحكومة، وتتخذ منهجا مستلهم من التفكير الحديث في عالم الإدارة الحكومية، الذي يستعير بدوره من مجالات أخرى من مجالات الأبحاث، ومن القطاع الخاص للتوصل إلى حلول جديدة، وتضع القطاع العام داخل نطاق بيئته الثقافية والسياسية، وتنظر لدور المدير الحكومي

على أنه عامل نشيط في ذاته ومحفِز للآخرين. وبالرغم من ذلك ، تقر المذكرة بأن العديد من عمليات الإصلاح الجذرية الكثيرة التي تمت تجربتها في بعض البلدان مثل نيوزيلندة والمملكة المتحدة طموحةٌ للغاية، وتشكل خطراً حقيقياً على معظم البلدان النامية؛ إذ أن جعل الإدارة الحكومية تعمل علي تنفيذ إرادة الزعماء السياسيين، ببساطة، غالباً ما يشكل تحديا في حد ذاته.

وتنقسم "مذكرة السياسات" إلى قسمين: القسم الأول يقدم الإطار المتعلق بمفهوم إصلاح الإدارة الحكومية ويوضح نطاق تفويض برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ويلخص القضايا المتعلقة بعملية الإصلاح، أما القسم الثاني فيشير إلى المزايا النسبية للبرنامج الإنمائي ويقدم الإرشاد العملي لتصميم برامج الإصلاح والأدوات اللازمة لذلك. أما الدروس العملية التي اكتسبها البرنامج الإنمائي، من واقع مراجعته لمبادرات الإصلاح الحالية وتقييم المشروعات السابقة، فهي تقدم للممارسين رؤية عميقة عن كيفية تناول إصلاح الإدارة الحكومية.

وتعد هذه "المذكرة" نتاج عملية تشاركية واسعة تمت بتوجيه من استشاري سياسات إصلاح الإدارة الحكومية في نيويورك، بالاشتراك مع استشاري سياسات إصلاح الإدارة الحكومية في مرفق بانكوك دون الإقليمي للموارد (SURF)، كما أنها استفادت من المناقشات العديدة في "شبكة تطبيقات الإدارة الديمقراطية للحكم Democratic Governance Practice Network" ومن مُدخلات استشاريي السياسات "بمكتب سياسة التنمية - إدارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة" في المقر الرئيسي وفي المرافق دون الإقليمية للموارد SURFs، وكذلك استفادت من مشاركة "فريق تطبيقات الإدارة الديمقراطية للحكم" Democratic Governance Practice Team.

القسم الأول: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإصلاح الإدارة الحكومية

1- مقدمة:

أثناء انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة للألفية وضع قادة العالم قضية التنمية ضمن أولويات الأجندة العالمية عن طريق تبني الأهداف الإنمائية للألفية. وفي 166 دولة، يستخدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي) شبكته العالمية لمساعدة منظومة الأمم المتحدة وشركائها في زيادة الوعي ومواصلة التقدم، وفي نفس الوقت ربط الدول بالمعرفة وبالموارد المطلوبة لتحقيق هذه الأهداف. ويشكل إعلان الألفية الأساس للأهداف الإنمائية للألفية، ويقر الإعلان بأن الإدارة الديمقراطية للحكم، التي تعتبر الإدارة الحكومية من أهم العناصر الرئيسية المكونة لها، هي أمر محورى لتحقيق هذه الأهداف.

لا تعد الإدارة الحكومية، التي تتسم بالكفاءة والتفاعل السريع والشفافية وتخضع للمساءلة، ذات أهمية سامية بالنسبة للأداء الصحيح لأي أمة فحسب، وإنما تعتبر أيضا وسيلة أساسية يمكن من خلالها تنفيذ إستراتيجيات الحكومة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وعلاوة على ذلك، نظرا لأن الإدارة الحكومية تعتبر إحدى الوسائل الرئيسية التي يتحقق من خلالها إقامة روابط بين الدولة من ناحية والمجتمع المدني والقطاع الخاص من ناحية أخرى، فإن تدعيم إصلاح الإدارة الحكومية يُعد بمثابة وسيلة لتحقيق أهداف تنموية ذات أولوية كبرى، لاسيما لتحقيق تنمية عادلة والحد من الفقر وتحقيق السلام والاستقرار.

لقد تم التأكيد على أهمية الإدارة الحكومية الفعالة في قرار الجمعية العمومية رقم 277/57 بشأن "الإدارة الحكومية والتنمية"، والذي ينص على أن "الإدارة الحكومية التي تتسم بالكفاءة والفاعلية والشفافية وتخضع للمساءلة، على المستويين الوطني والعالمي، تلعب دورا رئيسيا في تحقيق الأهداف المتفق عليها دوليا، ومن بينها الأهداف الإنمائية للألفية". وفي هذا السياق، أكد القرار على الحاجة إلى "تعزيز عملية بناء قدرات القطاع العام في مجال الشئون والأعمال الإدارية، لاسيما في الدول النامية والدول التي تمر بمرحلة الانتقال الاقتصادي".

وقد وضعت هذه المذكرة التطبيقية إطار عمل استراتيجي لدعم الإدارة الحكومية من أجل إرساء الإدارة الديمقراطية للحكم. وبناء على الدروس المستفادة، تجمع هذه المذكرة بين التفكير العملي والمنهج المستخدم لتناول هذا الموضوع، وتلقي الضوء على المجالات الرئيسية للدعم، وتقدم المشورة والتوصيات العملية الخاصة بتصميم برامج للإدارة الحكومية، كما تحتوي على علامات إرشادية تدل على الطريق إلى المراجع والأدوات العملية ذات الصلة. وتتكون هذه المذكرة من قسمين أساسيين: القسم الأول يقدم إطارا تصوريا

لإصلاح الإدارة الحكومية، أما القسم الثاني فإنه يشير إلى المزايا المقارنة الخاصة بالبرنامج الإنمائي ويقدم الأدوات والإرشادات العملية لتصميم برامج لإصلاح الإدارة الحكومية.

2- دور إصلاح الإدارة الحكومية في الحد من الفقر:

2-1 ماذا نعني "بإصلاح الإدارة الحكومية"؟

تشير الإدارة الحكومية إلى ما يلي:

1. كل الآليات (بما في ذلك، على سبيل المثال: السياسات، والقواعد، والإجراءات، والنظم، والهياكل التنظيمية والعاملين....الخ) التي تمول من موازنة الدولة والمسئولة عن إدارة وتوجيه شئون الحكومة التنفيذية، وتعاملاتها مع المنتفعين في الدولة، وفي المجتمع، وفي البيئة الخارجية.
2. إدارة وتنفيذ كافة الأنشطة الحكومية التي تتعامل مع إنفاذ القوانين واللوائح والقرارات الحكومية، وكذلك الإدارة التي ترتبط بتقديم الخدمات العامة.

ويمكن أن يكون مفهوم إصلاح الإدارة الحكومية شاملاً جدا بحيث يتضمن تغييرات مستمرة في سلسلة من الإجراءات في عدة مجالات مثل الهياكل التنظيمية، واللامركزية، وإدارة شئون العاملين، والمالية العامة، والإدارة القائمة على النتائج والإصلاحات التنظيمية ...الخ. وقد يشير أيضا هذا المفهوم إلى الإصلاحات المستهدفة مثل مراجعة قوانين الخدمة المدنية.

وتركز هذه المذكرة على الفرع التنفيذي للحكومة، ولكنها لا تتضمن إدارة الفروع الأخرى للحكومة، بما في ذلك الفروع التشريعية والقضائية التي تشترك في بعض الموضوعات مع الفرع التنفيذي، لكنها تختلف عن الفرع التنفيذي بحكم

خصائصها. وتنتهج المذكرة منهجا مستمدا من الفكر الحديث في عالم الإدارة الحكومية، الذي يقتبس من مجالات البحث الأخرى ومن القطاع الخاص بهدف إيجاد حلول جديدة، ويضع القطاع العام في بيئته الثقافية والسياسية، ويتفهم دور المدير العام كعامل منشط ومحفز. ومع ذلك، تدرك هذه المذكرة أن الكثير من الإصلاحات الجذرية التي تمت تجربتها في بعض الدول مثل نيوزيلندا والمملكة المتحدة كانت طموحة جداً وتمثل خطرا حقيقيا على معظم الدول النامية، وذلك ببساطة لأن تدخل الإدارة الحكومية في تنفيذ رغبة القادة السياسيين غالبا ما يعنى تحديا في حد ذاته.

ومن الواضح، أنه لا يمكن لهذه المذكرة التطبيقية أن تتناول كل هذه الموضوعات. وتماشيا مع منهج البرنامج الإنمائي لتحقيق إدارة ديمقراطية للحكم، سيتم تناول بعض هذه العناصر المعقدة الخاصة بإصلاح الإدارة الحكومية (على سبيل المثال: اللامركزية، مكافحة الفساد، الإدارة الإلكترونية للحكم، والحصول على المعلومات) في مذكرات تطبيقية منفصلة، أو بالأحرى في مذكرات تعتبر مذكرات تطبيقية فرعية منفصلة. كما سيتم تناول بعض القضايا الهامة الأخرى في كتب مرجعية (على سبيل المثال: *"الإدارة الحكومية في الدول التي تعاني من الأزمات"، "أثر فيروس* HIV *المسبب لمرض نقص المناعة المكتسبة (الإيدز) على الإدارة الحكومية في الدول المتضررة منه بشكل كبير"، "التفكير السائد تجاه النوع الاجتماعي في مجال إصلاح الإدارة الحكومية وغيرها من المجالات")*.

2-2 مراحل تطور إصلاح الإدارة الحكومية

يرجع الاهتمام المتزايد بإصلاح الإدارة الحكومية في الدول النامية إلى ثلاثة اتجاهات فكرية رئيسية:

أ- *الإدارة الحكومية الجديدة*: في أوائل الثمانينيات، بدأ عدد من الدول الأنجلو-ساكسونية (المملكة المتحدة، ونيوزيلندا، واستراليا، والولايات المتحدة، وكندا) في تنفيذ برامج إصلاحية على نطاق واسع، وقدمت هذه البرامج النموذج والخبرة اللذين يمكن تطبيقهما في الدول النامية. وتسعي الإدارة الحكومية الجديدة إلى تقليص دور الدولة عن طريق تطبيق مبادئ إدارة القطاع الخاص على المنظمات الحكومية. وقد اعتبر البعض أن النشر المتحمس لهذا النموذج في الدول النامية ما هو إلا محاولة جديدة لربط إدارة التنمية بمنهج غربي موحد نحو إصلاح الإدارة الحكومية. ومع ذلك، لا يزال الفكر الحالي حول إصلاح الإدارة الحكومية مستلهما من لغة الإدارة الحكومية الجديدة، ومبادئ التركيز على الزبون ، واللامركزية، والفصل بين وضع السياسة وبين تنفيذها، والاستعانة بالشركاء من القطاع الخاص في تقديم الخدمات.

ب- *الإصلاحات الهيكلية التوفيقية*: في منتصف فترة الثمانيات ، ركزت الجهود الرامية لإصلاح الإدارة الحكومية في الدول النامية بمساعدة المؤسسات المالية الدولية، على تقليل مصروفات الحكومة الكلية، وبشكل أساسي من خلال خصخصة المشروعات المملوكة للدولة وتخفيض تكلفة الأجور لخفض الإنفاق الحكومي إلى مستويات مستدامة وتحرير الموارد لاستخدامها في مجالات أخرى لتحقيق فائدة أكبر للاقتصاد ككل. وعلى الرغم من ذلك، واجهت معظم إصلاحات القطاع العام، التي دعمتها البرامج الهيكلية التوفيقية، مقاومة كبيرة (ويرجع هذا بشكل كبير إلى أن القطاع العام في الكثير من

الدول هو المصدر الأساسي للتوظيف الرسمي)، ونادرا ما كان تنفيذ هذه البرامج ناجحا.

جـ- *الانتقال من التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق، والانتقال من حكومات الحزب الواحد إلى الحكومات الديمقراطية متعددة الأحزاب*: أدى سقوط الاتحاد السوفيتي إلى إقناع الحكومات في الدول ذات النظام الاشتراكي سابقا بضرورة تحويل نظمها الإقتصادية بحيث تلتزم بشكل أكبر بمبادئ السوق التي غالبا ما ترتبط ببرامج الإصلاح السياسية. وفي فترة التسعينيات بدأ عدد كبير من النظم الإقتصادية، لاسيما في وسط وشرق أوربا، (بل وأيضا في دول جنوب شرق آسيا) في هذا التحول، وتضمن ذلك إعادة توجيه نظام الإدارة الحكومية.

3-2 الاتجاهات الحديثة في مجال إصلاح الإدارة الحكومية

على الرغم من الجدل المثير الذي أثاره الحزب الليبرالي الجديد في فترة الثمانينيات والتسعينيات الذي سعي إلى تقليص دور الدولة، أثبتت الدراسات الميدانية الحديثة أن المواطنين يرغبون في وجود مؤسسات تابعة للدولة تتسم بالديمقراطية والكفاءة في استخدام الموارد العامة، كما تتسم بالفاعلية في توفير السلع العامة، لكنها تتسم أيضا بالقوة والقدرة على التصدي للقوى العالمية الكبرى. ويرغب الشعب في أن تتصرف الدولة وإدارتها العامة كعامل محفز اجتماعي واقتصادي قادر على كفالة توزيع الفرص بشكل عادل، وتحقيق إدارة مستدامة للموارد، والاستفادة من الفرص بشكل عادل (من الناحية السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية). ويرى البعض أن التاريخ قد أثبت أن وجود إدارة عامة مستقرة هو أمر أكثر أهمية للتنمية الاقتصادية من وجود برلمانات حرة أو إجراء

انتخابات حرة. وفي الدول الأقل تطورا، وبخاصة الدول المتضررة من فترة ما بعد الحروب، تطلب القطاعات الخاصة التي تسعى لتحقيق التنمية من الإدارة الحكومية أن تلعب دورا رئيسيا في تقديم الخدمات وتوفير البنية التحتية الاقتصادية المطلوبة. ولكن، الأهم من ذلك، يعد وجود خدمة مدنية مستقرة وغير مؤيدة لأي حزب من الأحزاب السياسية أمرا هاما للديمقراطية لأنها تجعل من الممكن وجود حكم سياسي يتمتع بالسلام والنظام ومن ثم وجود تعددية حزبية حقيقية.

وفي السنوات الأخيرة، يرى الكثيرون أن إدارة القطاع العام ليست فقط عبارة عن تحديث للمؤسسات التابعة للدولة وتقليل تكاليف الخدمة المدنية، ولكنها أيضا عبارة عن آلية لدعم الشراكات الفعّالة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل تحسين جودة تقديم الخدمة ودعم المسئوليات الاجتماعية وضمان مشاركة أعداد كبيرة من المواطنين في عملية صنع القرار والاسهام بآرائهم بشأن أداء الخدمة العامة.

2-3-1 إصلاح الإدارة الحكومية والأهداف الإنمائية للألفية:

يعترف إعلان الألفية بالإدارة الرشيدة للحكم، التي تُعد الإدارة الحكومية أحد عناصرها الرئيسية، بوصفها وسيلة لتحقيق أهداف إعلان الألفية ، ويرتبط الدعم المقدم لتحديث المؤسسات التابعة للدولة بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بعدة طرق:

أولاَ: تحرير الكثير من الموارد في الدول الفقيرة من أجل استخدامها طبقا للأهداف الإنمائية للألفية وذلك في حالة زيادة كفاءة الإدارة الحكومية.

ثانياَ: عن طريق زيادة الشفافية واستئصال الفساد، يقل توجيه الموارد النادرة للدول الفقيرة بعيدا عن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

ثالثاَ: وجود إدارة حكومية تفي باحتياجات المواطنين، لا سيما النساء والفئات المهمشة، يعد أمرا أساسيا لضمان استمرارية هذه الإنجازات داخل نطاق الأهداف الإنمائية للألفية.

وأخيراَ: زيادة خضوع المؤسسات التابعة للدولة للمساءلة يعد ملمحا أساسيا للاستراتيجيات الحكومات من أجل سد الفجوة الديمقراطية؛ ومن ثم تعد أمرا جوهريا لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية داخل الإطار العام لإعلان الألفية.

2-3-2 المنهج القائم على الحقوق لتحقيق التنمية :

مع ظهور مفهوم إدارة الحكم في الآونة الأخيرة واقتران ممارسة الحريات الديمقراطية بالتنمية البشرية المستدامة، احتل دور المؤسسات التابعة للدولة في تقديم الخدمات وحماية الحقوق والحريات مكانا بارزا بشكل أكبر في فكر التنمية ، وربما يفسر ذلك أيضا، زيادة التركيز خلال العقد الماضي على مكافحة الفساد والشفافية.

ولم يكن تركيز البرنامج الإنمائي على الإدارة الحكومية مستلهما فحسب من الالتزام بالمنهج القائم على الحقوق لتحقيق التنمية، وإنما كان أيضا نابعا من ذلك الالتزام. أولاَ: يعد الحق في التنمية من المفاهيم الأساسية لإعلان الألفية، وتعتبر الإدارة الرشيدة للحكم الضمان الأساسي لتحقيق هذا الحق.

ثانياَ: لا يمكن تحقيق العناصر الأساسية للمنهج القائم على حقوق الإنسان إلا بمساعدة إدارة حكومية فعّالة ضمن هيئات أخرى. وفيما يلي هذه العناصر الأساسية:

- المشاركة والشفافية في عملية صنع القرار: تعد المشاركة في كل مراحل عملية التنمية حقاً، وتعتبر الدولة والأطراف الفاعلة الأخرى ملزمة بخلق بيئة مواتية لتحقيق مشاركة كل المنتفعين.
- عدم التمييز: يعد الإنصاف والمساواة في كافة الحقوق من المكونات الرئيسية لتحقيق التنمية والحد من الفقر.
- التمكين: ينبغي تمكين الناس من ممارسة حقوقهم الإنسانية من خلال استخدام أدوات مثل الإجراءات القانونية والسياسية.
- مساءلة الأطراف الفاعلة: ينبغي خضوع المؤسسات العامة والخاصة والأطراف الفاعلة للمساءلة أمام الناس، لا سيما أمام الفقراء منهم، وذلك من أجل تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها والوفاء بها، ويجب تحميل تلك الجهات المسئولية إذا لم يتم إنفاذ هذه الحقوق.

وأخيرا، بما أن المنهج القائم على الحريات لا يسعى فقط لتنمية قدرات أصحاب الحقوق للمطالبة بها وممارستها، وإنما يسعى أيضا لتنمية قدرات المكلفين بالواجبات لكي يفوا بالتزامات حقوق الإنسان، فإن ذلك يزيد من الضغط على الإدارة الحكومية بأن تضع الفقراء والفئات المهمشة في بؤرة اهتمام الاستراتيجيات الخاصة بالسياسة والتنمية.

2-3-3 العولمة

ركزت الضغوط الناتجة عن العولمة الاهتمام بشكل أكبر على القطاع العام. وعلى الرغم من أن العولمة من الممكن أن تساعد على توحيد الناس، إلا أنها أظهرت القدرة على تهميش الكثيرين منهم. وللتغلب على ذلك، فإن الأمر يتطلب وجود مناهج للإدارة الرشيدة للحكم تشمل الشفافية والمساءلة ومشاركة المنتفعين

في المناقشات السياسية، بالإضافة إلى وجود حكومة تستغل كل مواردها بكفاءة لتساعد مواطنيها في مجال التنافس في السوق العالمية، وتقليل الفجوة بين أغنى سكان العالم وأفقرهم. فالعولمة لا تؤدي فحسب إلى زيادة الحاجة إلى وجود جهات دولية وإقليمية قوية لإجراء الحوار، وعملية صنع القرار العالمية، وإنفاذ الاتفاقيات والقواعد الدولية، وإنما من شأنها أيضا أن تعزز الضغوط من أجل وجود حكومات قومية قوية مؤهلة لتحقيق الاندماج والتفاوض في بيئة عالمية، وقادرة على مواجهة القوى العالمية التي أهملت بعض مطالب الدول النامية، وبالأخص الدول الأقل تقدما، والتحديات التي تواجهها.

2-3-4 اللامركزية

في كثير من الدول، يوفر أسلوب اللامركزية السياق الذي يتم فيه بحث الإجراءات التصحيحية لإصلاح الإدارة الحكومية. ومن السلبيات الرئيسية للعديد من المبادرات الخاصة بتطبيق أسلوب اللامركزية، ضعف القدرة الإدارية للإدارة الحكومية على المستويات المحلية، وعدم إتاحة قنوات لمساءلة هذه الإدارة يستطيع الشعب اللجوء إليها. ولكي تنجح الحكومة اللامركزية لابد من جود مركز يتيح لها ذلك، ومن ثم يجب تركيز الاهتمام، على سبيل المثال، على: آليات تحويل الأموال؛ وآليات تهدف لضمان وضع الموازنات والخطط على المستوى المحلي مستلهمة من الموازنات والخطط الموضوعة على المستوى القومي وتكون جزءا من هذه الموازنات والخطط؛ و نظم للمتابعة والرقابة مرتبطة بالميزانية؛ نظم ملائمة للموارد البشرية.

3- تفويض البرنامج الإنمائي وحقيبة أعماله الحالية

3-1 تفويض البرنامج الإنمائي

في مجال إصلاح الإدارة الحكومية، يشمل تفويض البرنامج الإنمائي ضمنا إعداد البرامج التي تحقق أكبر أثر طويل الأجل على الفقراء والمحرومين (وبخاصة النساء والفئات المهمشة)، ويعني ذلك أنه يتعين على البرنامج الإنمائي أن يهتم بشكل خاص بضمان مشاركة هذه المجموعات في وضع وتنفيذ برامج إصلاح الإدارة الحكومية ، ويعني ذلك أيضا تجنب أي حلول ممكنة قد تتسبب في فقر وإضعاف الناس، حتى وإن بدا أن تلك الحلول تبشر بتحقيق مزايا للدولة ككل على المدى البعيد. ومن واقع تجربة البرنامج الإنمائي، نادرا ما يتحقق مزايا للدولة عن طريق تلك الحلول. ويعتمد ذلك الإصلاح على الدعم المستمر من الناس وعلى ما اكتسبه الناس وممثلوهم السياسيون، والذي سيجري تقليصه إذا أثر عليهم ذلك الإصلاح بصورة عكسية. علاوة على ذلك، يعد وضع الإطار السياسي والثقافي في الاعتبار بشكل مناسب أمرا بديهيا. فبخلاف المبررات الأخلاقية لأخذ هذا التصور في الاعتبار، هناك حجج عملية أيضا؛ إذ أنه نادرا ما تنجح البرامج التي تواجه معارضة سياسية أو ثقافية.

2-3 حقيبة الأعمال الحالية للبرنامج الإنمائي :

راجع مؤخرا برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تجربته في مجال إصلاح الإدارة الحكومية في إطار الأعمال المصاحبة لإعداد هذه المذكرة (انظر النشرة الخاصة بالتدخلات الخاصة بإصلاح الإدارة الحكومية الحالية والمؤخرة التي أصدرها البرنامج الإنمائي (1999-2003)). ويمكن الاطلاع على هذه المذكرة على موقع المذكرة التطبيقية الفرعية الخاصة بإصلاح الإدارة الحكومية: http://www.undp.org/governance/public.htm. وتتضمن

الدراسة مراجعة للمشروعات الحالية، وتقييم للمشروعات السابقة، وإجراء مراجعات داخلية للتجارب السابقة. وطبقا لتلك الدراسة، فإنه في عام 2003 دعم البرنامج الإنمائي حوالي 380 مشروعاً في 112 دولة في 3 مناطق. وكانت الغالبية العظمى من هذه المشروعات (حوالي 240 مشروع أو ما يبلغ 63% من إجمالي عدد المشروعات) في الدول ذات التنمية البشرية المتوسطة. وكانت معظم المشروعات في أوربا ودول الكومنولث المستقلة حيث بلغ عدد المشروعات 118 مشروعاً في 27 دولة (أي ما يعادل 31% من إجمالي المشروعات)، وحوالي 48 مشروعاً (ما يعادل 13%) في أفريقيا. وفيما يلي يوضح الجدول التالي تفصيل للمشروعات حسب المنطقة ونوع التدخل طبقا للتصنيف المتبع في وثيقة صندوق الائتمان المحوري للإدارة الديمقراطية للحكم :

المنطقة	النسبة المئوية من المشروعات
آسيا والمحيط الهادي	%21.32
الدول العربية	%17.37
أفريقيا	%12.63
أمريكا اللاتينية ودول البحر الكاريبي	%17.63
أوربا ودول الكومنولث المستقلة	%31.05
نوع المشروع	**النسبة المئوية من المشروعات**
المشروعات التي تهدف إلى تعزيز الخدمة المدنية المهنية من خلال الاقتصاد في النفقات، وإصلاح الأجور والمزايا ، والتعيين، ونظم إدارة الأداء وخلق فرص للمرأة في الخدمة المدنية.	%7.14
المشروعات التي تهتم بتدريب الموظفين العموميين من خلال تعميم عملية التدريب، وبناء القدرات، وبرامج التدريب المتخصصة والفنية.	%63.27
المشروعات التي تهتم بمراجعات المهام، والتي تهدف إلى تحسين السياسات والخيارات الإصلاحية، وإعادة تنظيم الهياكل الإدارية، ووضع أطر عمل قانونية متناسقة لإدارة الخدمة العامة.	%16.73
المشروعات التي تهدف إلى تعزيز استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لدعم الخدمات العامة من خلال وضع إستراتيجيات للإدارة الإلكترونية للحكم ونظم معلومات الإدارة.	%12.86

يمكن استخدام الدروس المستفادة من تحليل تلك المشروعات ومن عمليات التقييم للمشروعات السابقة في تقديم المشورة العملية في إعداد هذه المذكرة. بالإضافة إلى ذلك، تعتبر برامج الإصلاح الحديثة للبرنامج الإنمائي برامج تجريبية مبتكرة يمكن الاستفادة منها، ولا سيما في المجالات الخاصة بالإدارة بالنتائج.

4- القضايا الرئيسة ومجالات الدعم:

ينبغي تناول تنمية القدرات في الإدارة الحكومية على ثلاثة مستويات؛ هي: المستوى الفردي، ومستوى المؤسسات، والمستوى الاجتماعي. فعلى المستوى الفردي، يشمل ذلك تهيئة الظروف التي تتيح للموظفين العموميين البدء في عملية مستمرة من التعلم والتكيف مع التغيرات، مستثمرين في ذلك المعرفة والمهارات الحالية مع دعم هذه المعرفة والمهارات والاستفادة منهما في اتجاهات جديدة. ويتطلب ذلك وجود منهج جديد لإدارة الموارد البشرية، كما أن يشير أيضا إلى أهمية إدارة المعرفة باعتبار أن ذلك هو الوسيلة الجديدة لزيادة التعلم.

وعلى مستوي المؤسسات، يجب تطبيق منهج مشابه ، فبدلا من إنشاء مؤسسات جديدة تعتمد في أغلب الأحوال على برامج عمل أجنبية معدة سلفا، ينبغي أن يركز الدعم على تحديث آليات تلك المؤسسات، مع إعطاء الأولوية لتحديث النظم والإجراءات. ويعتبر الأساس في هذه العملية هو تنمية القدرات بهدف دعم السياسات، وزيادة الفعالية التنظيمية، وإدارة الإيرادات والمصروفات.

وأخيرا على المستوى الاجتماعي، يجب أن تدعم تنمية القدرات نموذجا لإدارة حكومية أكثر تفاعلا مع الآخرين، تستفيد من إجراءاتها ومن الملاحظات التي تتلقاها من السكان على حد سواء. ولابد من حدوث تغيير اجتماعي حتى

يستطيع الناس أن ينظروا إلى الإدارة الحكومية على أنها جهة لتقديم الخدمات، تتفاعل مع الناس وتخضع للمساءلة ويتعين مراقبة أدائها.

واستنادا إلى ذلك، يمكن تقسيم إصلاح الإدارة الحكومية إلى أربعة مجالات رئيسية:

1. إصلاح الخدمة المدنية. ويهتم هذا الفرع بالموارد البشرية في القطاع العام مثل القدرات والأجور وأوضاع العمل.
2. زيادة فاعلية واستجابة نظام وضع السياسة.
3. إصلاح آلية الحكومة التي تهتم بالقواعد والمؤسسات وهيكل الإدارة اللازم لتنفيذ سياسة الحكومة بما في ذلك الأدوات الجديدة للإدارة العامة، وبشكل خاص الإدارة الإلكترونية للحكم والحكومة الإلكترونية.
4. إصلاح نظام إدارة إيرادات ومصروفات القطاع العام.

1-4 إصلاح الخدمة المدنية

مازال يشكل إصلاح الخدمة المدنية - الذي يشتمل على تنمية قدرات الخدمة المدنية للوفاء بالتزاماتها، والمحدد ليشمل القضايا الخاصة بالتعيين والترقية والأجور وعدد العاملين، وتقييم الأداء والموضوعات ذات الصلة - الجزء الأساسي لبرامج إصلاح الإدارة في الدول (رغم أن البرنامج الإنمائي لا يمول في معظم الأحوال هذه البرامج). وقد ركز إصلاح الخدمة المدنية بشكل كبير على الحاجة إلى احتواء تكاليف التوظيف بالقطاع العام من خلال الاقتصاد في النفقات وإعادة الهيكلة. بالإضافة إلى ذلك، اتسع نطاق إصلاح الخدمة العامة ليشمل التركيز على الهدف طويل الأجل الخاص بإيجاد قوة عاملة حكومية ذات حجم مناسب ومهارات متعددة ولديها الدافع الصحيح والأخلاق المهنية وتركز على مصلحة العميل وتخضع للمساءلة.

وبالطبع ، تظل التكاليف العامة الخاصة بالخدمة المدنية مصدر اهتمام مشروع ، ولا يزال هناك اهتمام رئيسي بتناول أسباب الارتفاع الصاروخي في أجور الموظفين المدنيين والذي شهدته دول عديدة في فترة السبعينيات والثمانينيات، ووقف هذا الارتفاع. وفي الآونة الأخيرة، بالإضافة إلى هذه المشكلات، تم بشكل أفضل فهم عدد من المشكلات الأخرى التي ارتبطت بدرجة أكبر بجودة ودوافع الخدمة المدنية، على سبيل المثال:

1. الإدارة السيئة للأداء، مما يؤدى إلى عدم وجود حوافز كافية لتحقيق الأداء بشكل أفضل.
2. نظم التعيين والترقية، التي لا تعكس بشكل حقيقي الأوضاع في الدولة، غالبا ما تهتم بشكل مبالغ بالتعليم الرسمي ولا تهتم بجذب العاملين المؤهلين والأكفاء أو ترقيتهم.
3. تسييس الخدمة المدنية.
4. عدم وجود مهمة محددة أو احترام الجمهور.

وفيما يلي إيضاح للقضايا الرئيسية التي عادة ما تواجه الحكومات عند وضع البرامج الخاصة بإصلاح الخدمة المدنية:

4-1-1 المهمة

كثيرا ما يقلل شركاء التنمية من قيمة القدر الكبير من الكرامة الوطنية والمسئولية الاجتماعية السائد في الدول النامية. وبينما يعد وجود توجه لتحقيق مهمة معينة لا يعدو أن يكون مجرد خطوة أولى، فإن وجود هذا التوجه يمكن أن يخلق إحساسا واضحا بالاتجاه والالتزام داخل المنظمة سواء، سواء بالنسبة للمنظمة ككل أو لمختلف إداراتها ووحداتها عن طريق ما يلي:

- وضع رؤية مشتركة للإدارة الحكومية.

- مساعدة المديرين على إيضاح أفكارهم فيما يتعلق بطبيعة عمل المؤسسة.
- تركيز الاهتمام على المديرين وعلى غيرهم من العاملين من أجل تحقيق الأهداف التنظيمية.
- إثارة إحساس العاملين بالانتماء للمؤسسة .
- توفير إطار عمل يحدد الأهداف العامة وبطريقة أكثر دقة يحدد الأهداف الخاصة.
- تقديم تفسير واضح للجمهور عن أسباب وجود المؤسسة .

ويعتبر "بيان المهمة" هو الملمح الرئيسي لتوجّه المؤسسة . ويعد توضيح بيان المهمة جزء من عمل المؤسسة تماما مثل نشر وتوضيح المهمة داخليا وخارجيا. (أنظر مثال سنغافورة).

بيان مهمة الخدمة العامة في سنغافورة

مهمتنا:

- نعمل مع الحكومة المنتخبة لتشكيل مستقبل سنغافورة، وصياغة رؤية مشتركة للشعب السنغا
هذه الرؤية إلى
- حقيقية.
- نعمل على حماية الاستقلال والسيادة والأمن والرخاء لدولة سنغافورة.
- نلتزم بالعدالة والمساواة استرشادا بمبادئ مكافحة الفساد والإحساس بالجدارة والنزاهة.

أهدافنا:

- بناء أمة ديناميكية ناجحة وقوية تتميز بوجود بيئة آمنة ومستقرة.
- تهيئة أفضل الظروف لتحقيق النجاح لدولة سنغافورة، وكذلك تهيئة الظروف للشعب السنغافور
أعلى مستوى من
- المعيشة.
- تدعيم إقامة مجتمع مترابط متناغم قائم على احترام المواطنين ومراعاتهم والاهتمام بهم.

عملائنا / زبائننا :

- نقدم خدمة ذات جودة- بطريقة سريعة وفعالة وودودة.
- نعامل عملائنا بطريقة عادلة وأمينة ونلتزم بمعايير عالية من الحرفية والنزاهة والأخلاق.
- نبذل قصارى جهدنا لمساعدة عملائنا وتلبية احتياجاتهم.

العاملون لدينا:

- نقدر العاملين لدينا، ونزيد من قدراتهم من خلال التدريب والتطوير المستمر، ونشجعهم على م
معارفهم ومهاراتهم
- وقدراتهم.
- نضع على عاتق العاملين لدينا مسئوليات صعبة ومهمة ، ونتوقع منهم أن يتحلوا بالالتزام وح
والقدرة على أخذ زمام المبادرة ، ونوفر لهم الأدوات والموارد والبيئة المناسبة للقيام بالعمل عل
- نطلب من العاملين لدينا أن يعملوا بطريقة جيدة مع الآخرين ، ولا نستطيع أن نضع وننفذ خطط
فعالة إلا إذا عملت
- مستويات مختلفة من الناس ذوي قدرات متنوعة عن كثب مع بعضها البعض.

معتقداتنا:

- يعد احترام العاملين المطلب الأول لتحقيق الخدمة القائمة وتعبير عن الالتزام الصادق.

- يعد التغيير أمرا أساسيا للحفاظ على القدرات التنافسية الدولية لدولة سنغافورة في الاقتصاد لع
المستمر.
- تدفعنا روح التميز إلى أن نكون الأفضل في كل ما نفعله.
- التعلم من الآخرين ومن إبداء الملاحظات على الأداء ومن التعقيب على الأخطاء هو أفضل ط
من الخبرات.

4-1-2 التدريب

يُعد ترقية العاملين الذين لا يتمتعون بالكفاءة ولا الخبرة الكافية، في بعض الأحوال، بسرعة لشغل المناصب الكبيرة، مشكلة عالمية في الخدمة المدنية في الدول النامية؛ كما يعد التدريب ملمحا أساسيا في معظم برامج إصلاح الإدارة الحكومية. وتتراوح عمليات التدخل من التدريب الفني المتخصص إلى المهارات التعليمية والإدارية العامة. وقد شهد العقد الماضي تأكيدا كبيرا على عملية التدريب لتشمل نطاقاً أوسع، بما في ذلك زيادة وعي العاملين بالقطاع العام بالأهداف التنموية الكبيرة الخاصة بالتزاماتهم والقضايا الحاسمة مثل القضايا التي تتعلق بالنوع الاجتماعي، وفيروس HIV المسبب لمرض نقص المناعة المكتسبة (الإيدز)، وحماية البيئة. وحتى وقت قريب مازالت بعض الدول تركز الاهتمام على التدريب في القيادة وإدارة التغيير. (مثال سلوفيينا). وفيما يلي القضايا الهامة التي ترتبط بعملية التدريب:

- ملائمة عملية التدريب؛
- اختيار المرشحين للتدريب؛
- والاحتفاظ بالموظفين المدربين بمجرد الانتهاء من تدريبهم.

وعلى الرغم من وجود أنواع متعددة من عمليات التدريب يمكن اختيارها، إلا أن التدريب داخل مكان العمل يظل الأكثر شيوعا. فبالنسبة للعاملين الجدد قد يشمل ذلك التدريب في مؤسسة تدريبية محلية أو التدريب بمؤسسة بالخارج، في حين أثبت التدريب المتخصص كفاءته بالنسبة للعاملين ذوي المناصب المتوسطة وكبار الموظفين ، وعلى الرغم من أن الرحلات الدراسية للخارج منتشرة بشكل كبير وقد تجلب الكثير من المزايا، إلا أنها مكلفة ويمكن إساءة استغلالها بسهولة. وتُعد كل عمليات التدريب شكل من أشكال تفعيل النشاط، ويشترط أيضا عند اختيار المرشحين للتدريب أن يتمتعوا بالشفافية والضمير الحي. ومع ذلك، من

النار أن يكون الاستثمار في مجال تدريب الموظفين العموميين ذا جدوى اقتصادية ما لم يكن هناك برنامج لتحسين ظروف التوظيف. فغالبا ما يبالغ في الخوف من أن الموظفين العموميين المدربين حديثا يحاولوا التودد والتقرب للقطاع الخاص (لأن الموظفين العموميين نادرا ما يختاروا التخلي عن المزايا التي يتلقونها)، ولكن قد يزداد خطر احتمال العمل لفترة ثانية ووجود حوافز قليلة. وتعد السياسة القومية للتدريب أمرا هاما في ضمان استمرارية برامج التدريب. وأخيرا إن التدريب يقتصر بوجه عام على العاملين بالحكومة المركزية. ومع الاتجاه نحو تطبيق أسلوب اللامركزية، ازدادت أهمية تضمين المسئولين المحليين داخل برامج التدريب القومية.

التدريب في سولفينيا

يوجد تنوع كبير في المؤسسات التعليمية والتدريبية في سولفنيا، ولكن التدريب في العمل بالنسبة للعاملين بالحكومة يتم تنسيقه عن طريق الأكاديمية الإدارية، ومقرها بوزارة الداخلية. ويتم التعاقد مع معظم المدربين، أما الدور الأساسي للأكاديمية هو القيام بعملية التنظيم وليس تقديم الدورات التدريبية. ويتضمن قانون الخدمة المدنية الجديد فصل كامل عن التدريب ويقدم عنصر المنافسة داخل عملية التدريب. وقد أصبح التأكيد الحديث على وجود إدارة عامة ودودة ويسهل الوصول إليها تخدم مصالح كل المواطنين. ويتم تعزيز التحسينات الخاصة بالفاعلية والاستجابة، والمقدمة طويلة الأجل الخاصة بمعايير الأداء، من خلال وضع برنامج مكثف مستمر للتدريب داخل العمل للخدمة المدنية الجديدة.

3-1-4 مراقبة التسكين الوظيفي (العاملين بالقطاع العام) :

تعتبر مراقبة التسكين الوظيفي أساسا لجميع مهام إدارة الخدمة المدنية. وأول خطوة في البرنامج الإصلاحي هي تحديد من يتم تعيينهم من قبل القطاع العام، وأي نوع من المهام سيؤدونها، والأجر الذي سيحصلون عليه مقابل هذه المهام. ومع ذلك، في أغلب الأحوال يصعب إجراء هذه الإحصائيات، وقد تستغرق وقتا طويلا لإعدادها. وعلى الرغم من أن هذه الإحصائيات ذات جدوى وتحقق مزايا

على المدى القريب بالنسبة لإبعاد العاملين غير المفيدين، فإن هذه المزايا ليست بالقدر الكبير كما هو متوقع، ونادرا ما تكون هذه الإحصائيات مفيدة على المدى البعيد إذا ما لم ترتبط ببعض أشكال إصلاح النظم الدائمة للأجور والعاملين. ويعد التدريب المناسب للمسئولين عن جمع البيانات وتجميعها أمرا جوهريا مثل الآليات الفعالة لتسوية النزاعات.

وتتكون الأشكال التقليدية لمراقبة التسكين الوظيفي من جداول بأسماء العاملين تعتمد من المكتب المركزي لشئون العاملين أو من وزارة المالية أو من كليهما. وتحتوى هذه الجداول على كل وظائف تنظيم معين ، ويشكل هذا التنظيم الإداري القاعدة لإعداد الموازنة والتعيين والترقية. وفي العديد من الدول النامية، تشكل الوظائف التي لم يتم التسكين عليها جزءا كبيرا من إجمالي كشف الأجور، وغالبا ما يكون العاملون المؤقتون، في واقع الأمر، عاملين دائمين. وعلى الرغم من أن الدولة عادة لا تتحمل مسئولية قانونية كبيرة تجاه هؤلاء العاملين إلا أنهم يمثلون مع ذلك عبئا سياسيا عليها. وتثار الانتقادات ضد النموذج التقليدي للتسكين الوظيفي لأنه في جوهره يعتمد على التدرج (ففي كل مرة يتصارع المديرون للحصول على كل منصب جديد) ولأنه يحول دون اتباع منهج موحد لتعيين الموظفين وإعداد الموزنات الذي قد يمنح المديرين حرية التصرف بشكل أكبر في الموارد، سواء كانت موارد البشرية أو مالية. وتحبذ الآن المناهج الجديدة، رغم قلتها، اتباع منهج الإدارة المحترفة لمراقبة التسكين الوظيفي، والتركيز بشكل أكبر على تحقيق النتائج في نطاق (التكاليف الجارية) المتفق عليها. (أنظر حالة فيتنام).

المناهج الإدارية الإحترافية التجريبية

في فيتنام

بدأت حكومة فيتنام برنامج الإدارة الحكومية في عام 1995، الذي يعد أحد العناصر الأساسية التي تم اختبارها لمنح 10 مقاطعات وأجهزة مدينة (هوتشي مينه) الحكم الذاتي المؤقت في استخدام كشف الرواتب وتكاليف الميزانية الإدارية. وافق المنتفعون على ذلك بشرط مراعاة بعض المبادئ التي من ضمنها عدم زيادة حجم القوى العاملة أو في التكاليف الإدارية والشفافية في الإدارة. وقد نتج عن المشروع التجريبي خفض عدد العاملين إلى أكثر من 13% وتحقيق وفورات تبلغ أكثر من 18%. واستخدمت هذه الوفورات في زيادة أجور العاملين وفي زيادة مزايا أخرى، وإنشاء صناديق طارئة ودعم العمالة الزائدة. وطبقت أجهزة المدينة أسلوب الحكم الذاتي لكي تعيد تنظيم أجهزتها وتنظيم العاملين بها عن طريق إعادة تعيينهم طبقا لخبرتهم ومؤهلاتهم والقضاء على التداخلات داخل المؤسسة . وقد أعلن مديرو المدينة وكبار المسئولين بالحكومة عن تحسينات في إدارة الميزانية وكفاءة وفاعلية الخدمات. وتعلمت الوحدات الإدارية من أن تحقيق الوفرات كان أمرا ممكنا وأن الالتزام بالروتين لتحقيق زيادة في الميزانية كان أمراَ غير ضرورياَ.

4-1-4- نظام التوظيف الدائم ونظام شغل الوظائف الشاغرة

يمكن تقسيم نظم التوظيف بالحكومة، والتي تقوم على الجدارة، إلى نوعين رئيسيين: نظام التوظيف الدائم ونظام شغل الوظائف الشاغرة. ويعتبر نظام التوظيف الدائم نظاما "مغلقا"، بمعنى أنه يتم شغل الوظائف الأدنى والوظائف الأعلى من داخل الفئات الوظيفية القائمة. ومن ناحية أخرى، يركز نظام شغل الوظائف الشاغرة (ويسمى أيضا "نظام الوظيفة في الدرجة "job-in-rank) على اختيار المرشح المناسب لشغل الوظيفة. وغالبا ما تقترن النظم الخاصة بالتوظيف الدائم بتقاليد القانون المدني، بينما ترتبط النظم القائمة على شغل الوظائف الشاغرة بتقاليد النظام القانوني الأنجلو-ساكسوني. ويعد اختيار النظام المناسب مسئولية

الحكومة ولابد أن يكون نتاجا لعملية من المشاورات والمداولات بين الجاز الفني المعني وصنّاع السياسة ذوى الصلة. وبسبب إحراز الكثير من التقدم في الوقت الحالي في فكر الإدارة الحكومية داخل إطار تقاليد النظام القانوني عقود العمل الأنجلو-ساكسوني، هناك ميل لتفضيل سمات نظام شغل الوظائف الشاغرة. وكل نظام له مميزاته وعيوبه. وحيث أن النظام القائم على شغل الوظائف الشاغرة يستطيع تعيين الموهوبين في الخدمة المدنية عند الحاجة إليهم، ويساعد عادة على تحرير المديرين لكي يركزوا على النتائج، فإن النظم الخاصة بالتوظيف الدائم تعتبر أفضل بالنسبة لتقديم الحوافز من أجل تحقيق الأداء الجيد وضمان أن تظل الاستثمارات في مجال التدريب داخل الخدمة المدنية. في حالة إدخال آليات من نظام إلى آخر، ينبغي على الحكومات أن تضمن أن الآليات الجديدة التي يتم وضعها تم تطويرها بحيث تتوافق مع النظام الحالي، وتكون مفهومة على وجه صحيح في إطار التقاليد القائمة. وتطبق معظم الدول المتقدمة بشكل متزايد خليطا من النظامين وتتبنى جوانب من كل من النظم القائمة على شغل الوظائف الشاغرة والنظم الخاصة بالتوظيف الدائم. ومن ثم، قد تجد الدول التي تتبع تقاليد القانون المدني نماذج مفيدة لتنظيم وظيفي في التطورات التي أدخلت على النموذج الفرنسي خلال العقود الماضية، على سبيل المثال، دون الحاجة للاعتماد ببساطة على التنويعات في النموذج الأنجلو-ساكسوني.

4-1-5 ترتيبات إدارة الخدمة المدنية

يوجد عادة نوعان من ترتيبات الإدارة الخاصة لشئون العاملين؛ هما: لجنة الخدمة العامة (أو المدنية) Public (Civil) Service Commission ومكتبها التنفيذي على غرار النموذج الأنجلو-ساكسوني؛ وإدارة شئون العاملين Personnel Department أو "اللجنة فيما بين الوزارات" Inter-ministerial

Committee ، والتي يخضع مكتبها التنفيذي لرئيس الوزراء أو مجلس الوزراء المسئول عن الخدمة المدنية، والتي عادة ما توجد في الدول التي تطبق نظام القانون المدني. وبالإضافة إلى ذلك، غالبا ما يوجد جهاز مالي رقابي داخل وزارة المالية يكون مسئولا عن إدارة الرواتب والرقابة على الموازنات. وعادة ما يقدم المستشارون، المحنكون في النظام الأنجلو-ساكسوني، الدعم لمنهج لجنة الخدمة العامة، بينما يدعم المستشارون الآخرون نموذج القانون المدني. وعلى الرغم من أن لجان الخدمة العامة تُعرف بالحيادية والاستقلالية، ولذا فإنها الأكثر فاعلية في إيجاد نظام قائم على المزايا والخدمة المدنية المهنية، فإنها تعتبر دخيلة على التقاليد الإدارية في العديد من الدول.

والخيار الثاني الذي يتعين اتخاذه هو الاختيار بين نظام الإدارة المركزية لشئون العاملين والإدارة اللامركزية. ويحتفظ نظام الإدارة المركزية لشئون العاملين برقابة شديدة على أداء مهام إدارة شئون العاملين على المستوى المركزي. أما نموذج اللامركزية فيزيد من الاستقلال الذاتي في صنع القرار للمديرين التنفيذيين في أداء معظم مهام إدارة شئون العاملين (مثل، التعيين والترقية والتدريب) تاركا للمركز مسئولية تحديد الإرشادات التوجيهية الرئيسية الخاصة بالسياسات، وإصدار اللوائح، والرقابة على أداء وحدات إدارة شئون العاملين اللامركزية. ولكن في العديد من الدول، تخضع عملية التعيينات في الوظائف الكبرى لرقابة مباشرة من المنظمة المركزية.

6-1-4 الأجور والمزايا

تؤدي نظم الرواتب والمزايا الضعيفة بسبب، من بين جملة أشياء أخرى، زيادة عدد الموظفين عن الحاجة إلى قلة الحافز، والفساد، وفقد العاملين المؤهلين،

وخدمات رديئة في المناطق النائية، والتقليل من الاستثمارات في مجال التدريب[1]. وهناك أربعة موضوعات رئيسية مرتبطة بالأجور والمزايا، وجميعها ناتج، إلى حد كبير، عن الجهود التي تعمل على احتواء إجمالي الأجور وفي نفس الوقت تعمل على تنفيذ البرامج الإصلاحية، وهذه الموضوعات هي ما يلي:

1. الأجور المنخفضة جدا: غالبا ما يواجه العاملين بالقطاع العام في الدول النامية معدلات أجور أفضلها لا يكاد يكفي لتحمل نفقات المعيشة، دون المقارنة بالقطاع الخاص، أو أنها لا تكافئ أو تعوض المشقة من العمل بالوظائف في الأماكن البعيدة.
2. الأجور المضغوطة: لا تعكس أجور كبار الموظفين مهاراتهم ولا تدريبهم ولا أقدميتهم، فعلى سبيل المثال في زامبيا يتقاضى السكرتير الدائم خمسة أو ست أضعاف راتب أقل موظف.
3. تلعب المزايا والبدلات غير النقدية دورا هاما في إجمالي المزايا مثل بدل السكن والسيارات الرسمية والمعاش وغيرها من مزايا التقاعد الأخرى التي غالبا ما تشكل جزء كبيراً من إجمالي المزايا. وفي بعض الدول النامية انهارت النظم الخاصة بالمزايا النقدية وحل محلها النظم البديلة للمكافآت، ولكن نتج عن ذلك نظم مبهمة وعشوائية للمكافآت التي تسببت في صعوبة مراقبة الأجور وإدارتها واحتوائها.
4. تسببت ممارسات الجهات المانحة المختلفة في حدوث تشويه في الرواتب التكميلية.

---

[1] **ترجع بذور وجود أعداد كبيرة من الموظفين يزيد عددهم عن الحاجة في القطاع العام إلى الضغط لمكافئة الأفراد المشاركين في الحركات الاستقلالية عام 1960.**

يطرح تناول نظم الأجور العديد من التحديات ، ولكن قد ينتج عن ذلك بعض النتائج الإيجابية عن أحد العمليات التكرارية التي تُطبق بمرونة وبطريقة عملية على نحو معقول مع الاهتمام بشكل خاص بالتسلسل. ولذا، على سبيل المثال، كان التخفيف من الإضراب على مضى عدة سنوات مصحوبا بوعد زيادة في إجمالي الأجور وطرح نظام جديد للسلك الوظيفي الذي يعد مسبقا بتوافر فرص للتقدم ، ويمكن لهذا الضغط أن يضعف من معارضة أحد البرامج التي ينتج عنها إنهاء خدمة الموظفين وبناء الدعم من أجل الإصلاح.

وهناك مسألة أخرى، أنه غالبا ما تسعى الجهات المانحة إلى حل مشكلة قصير الأجل تتعلق بالحوافز القليلة عن طريق رفع أجر بعض الموظفين العموميين بطريقة اختيارية (زيادة الأجور). وتعتبر هذه العملية عملية غير مستدامة وليس لها قواعد ثابتة وعموماً لا ترضي عنها الجهات المانحة، ولكن في ميدان العمل عادة ما تكون الطريقة الوحيدة لتحقيق النتائج. ومن الناحية العملية في معظم الدول ذات القدرات المحدودة، من الصعب تجنب (زيادة الأجور). وقد أجريت محاولات عديدة لإيجاد حلول أقل تشوها وأكثر استدامة عن طريق تطبيق نظام الزيادات في الأجر بشكل رسمي داخل نظام الأجور. في بعض الأحوال يتم منح فرق الإصلاح المؤقتة أجور استثنائية مرتفعة لاشتراكها المحدود بهدف تنفيذ البرنامج الإصلاحي . وفي بعض الدول الأخرى، يتم منح الموظفين العموميين الذين تم اختيارهم، وبخاصة هم عناصر هامة في البرنامج الإصلاحي، مرتبات عالية مقدما التي من المتوقع أن تكون متوفرة لهم فور الانتهاء من البرنامج الإصلاحي، (وعادة في فترة تتراوح ما بين خمس إلى عشر سنوات)؛ ا، حيث تختبر الحكومة نظام "دعم الرواتب المتزايدة المنتقاة". ويوجه نظام دعم الرواتب المتزايدة المنتقاة، ولا سيما، نحو الاتجاه الصحيح، وعلى الرغم من ذلك فإن

الأمر مازال مبكرا لتقرير مدى نجاح هذه المناهج. وبما أن البرنامج الإنمائي تناول هذه المشكلة، فإنه يتعين عليه أن لا يعمل على تشجيع الجهات المانحة باستخدام نظام (الزيادات في الأجر)؛ وإذا كان هذا النظام غير ناجح، ينبغي الحث على تطبيق مبدأ الشفافية في اختيار من يُمنح هذه الزيادة. وأينما كان ممكنا يتم إدماج هذه الزيادة داخل إطار الرواتب الرسمية، وربط المزايا الإضافية بالمهام أو المركز بدلا من الشخص نفسه.

مجموعات المهام ذات الأولوية
في كامبوديا

تعد قضية الرواتب التكميلية من القضايا الحيوية في كمبوديا ، ويبلغ إجمالي المبالغ المنصرفة على الحوافز من قبل الجهات المانحة المختلفة ما لا يقل عن 3 مليون دولار أمريكي سنويا تقريبا من جهات مانحة متعددة وثنائية. ووضعت مؤخرا الحكومة الكمبودية منهجاً للإسراع في الإصلاح وتقديم المنح التي تعتمد على الأداء "لمجموعات المهام الأساسية" في الوزارات الرئيسية بهدف مكافئة الموظفين العموميين ذوي المعرفة والخبرة المناسبة والبحث عنهم لتمكينهم من العمل داخل مجموعات أو فرق عمل قد تستطيع أن تقدم المهام الأساسية لعملية التغيير بنجاح في الهيئات التي يعملون بها بأسلوب شفاف وكفء. ويعتبر الأداء الاقتصادي هو المعيار الأساسي لتلقي البدلات. فعلى الرغم من الحد مبدئيا من

عدد الموظفين العموميين إلى 1000 موظف، فإن البرنامج سوف ينحصر دوره تدريجيا لأن الوزارات والهيئات مستعدة للتحول إلى أسلوب الأداء القائم على النتائج. وستتحمل الحكومة التكاليف المباشرة للأداء (مثل البدلات) لهذه المجموعات، ولكن سيظل التعاون المالي والفني مطلوبا لمساعدة الحكومة التي تعمل على تشغيلهم ، ويوفر البرنامج الإنمائي الدعم للحكومة الملكية بكمبوديا لتحليل وكذلك لتفسير بطريقة أوضح والدفاع عن مبادرة المهام الرئيسية للمجموعة. ومن الناحية المبدئية يمكن أن تتحول المشروعات التي تتم بمعاونة شركاء من الخارج إلى مهام أساسية للمجموعة لدعم الملكية والاستمرارية.
وفي نفس الوقت، منذ عام 1996 انتهجت منظمات الأمم المتحدة في كمبوديا سياسات وإجراءات وفئات مشتركة للرواتب التكميلية للعاملين بالحكومة. وقررت هيئة المعونة الأسترالية AusAid "توفير غطاء" لمنهج الأمم المتحدة الشفاف والمنسق تجاه الرواتب التكميلية المتصلة بالمشروعات.

4-1-7 المساواة بين الرجل والمرأة واتخاذ إجراء إيجابي

نادرا ما يتم تمثيل المرأة بشكل جيد في الإدارة المتوسطة والعليا في الإدارات العامة في الدول النامية (أو في الكثير من الدول المتقدمة)، حتى وإن شغلت بعض السيدات المناصب السياسية الكبرى. بالإضافة إلى ذلك، عندما بدأت المرأة في أن تحتل موطئ لها في الخدمة المدنية، أثبتت التجربة مع الخصخصة في شرق وحتى في غرب أوروبا أن المديرين عادة ما يقوموا بتخفيض أعداد النساء، وذلك لأنه لا ينظر إليهن على أنهن العائل الرئيسي لكسب الرزق ولأن الموظفين العموميين من الذكور أفضل منهن؛ حيث أنهم قادرون على إقامة روابط اجتماعية مع مديريهم (الذين عادة ما يكونوا من الذكور). وتتحدث على الأقل بشكل منافق، حكومات كثيرة من الدول النامية عن النموذج الأمثل لإعطاء قدر أكبر من المساواة بين المرأة والرجل، لكن قليلا ما تتضمن البرامج الإصلاحية جهوداً جادة لزيادة شغل المرأة للمناصب الكبرى بما في ذلك، على سبيل المثال،

تدريب المرأة، ووضع قواعد للعمل "صديقة للأسرة"، وخلق إحساس بتقدير المساواة بين الجنسين. ويتضمن تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة التغلب على التحامل الثقافي والعادات المرتبطة بالعمل والحياة طويلة الأمد. وعلى الرغم من ذلك، يعتبر السعي لتحقيق التقدم بشأن هذا الموضوع جزءاً من التزام الدول بموجب الاتفاقيات الدولية، سوا من منظور تقليل حدة الفقر أو منظور حماية حقوق الإنسان.

تعزيز المساواة بين الرجل والمرأة
في التعيين في الإدارة الحكومية
في أزرابيجان وبيلاروس

في إطار تنفيذ المشروع الوطني لبناء القدرات داخل وزارة الشئون الخارجية، أسست أزرابيجان مركزاً للتخطيط السياسي والأبحاث الاستراتيجية. وأجرى الباحثون أبحاثا طرحت توصيات للحكومة بشأن السياسات الخاصة بالنوع الاجتماعي. وكنتيجة لذلك، تم إطلاق مشروع "المرأة في الحياة الدبلوماسية". ويهدف هذا المشروع إلى دعم تنمية السلك الوظيفي للمرأة الازرابيجانية من الدبلوماسيات. وفي بيلاروس، يمول مشروع "المساعدة من أجل توسيع مساحة في الحياة العامة للمرأة" برامج تعليمية بما في ذلك برامج لمنح درجات الماجستير للقيادات من النساء، وبرنامج لمدة أسبوعين لكبار العاملين والمعلمين من النساء بالإدارة الحكومية، هذا بالإضافة إلى مشروعات بحثية لكشف العوامل التي تدعم أو تعوق مشاركة المرأة في الحياة السياسية والحياة العامة.

8-1-4 إدارة الأداء: الجدارة، الترقية، مدة شغل المنصب

يعتبر الجانب المركزي للنظم التي تعتمد على الجدارة بمثابة إطار عمل لتقييم الأداء والمكافآت التي تمنح للعاملين الأكفاء. ومن الناحية العملية، تعتبر إدارة كل نظم إدارة الأداء تقريبا مكلفة. وفي العادة، تقتصر عمليات التقييم التقليدية على الموظف المعني، ولا يتم تزويده بالملاحظات المتصلة بذلك التقييم،

مما يكون له أثر سلبي على التحفيز، بينما تركز مناهج التقييم الحديثة على النتائج بدلا من الخصال الشخصية في حالة اعتبار عمليات التقييم كأداة إنمائية، وتعتبر عمليات التقييم بمثابة أداة للتنمية، كما تركز على التقييم القائم على المشاركة. وهناك الكثير من الأمثلة لهذه النظم، مثل، مالطا وموريشيوس وزامبيا. وتربط النظم المفتوحة لتقييم الأداء بين أداء الفرد وأهداف المؤسسة ، وتختبر الكفاءة، وتسهم في جو من النقاش المفتوح داخل إطار الخدمة العامة. ويعد وجود جهة رقابية محايدة مثل لجنة الخدمة العامة أو إدارة الخدمة العامة، لها آليات مناسبة للطعن، مطلبا أساسيا لأي نظام لإدارة الأداء. وعلى الرغم من ذلك، ينبغي توخي الحذر عندما يرتبط التقييم بالراتب أو الترقية. إذ لم تثبت بعد مزايا ربط الراتب بالأداء، وقد يتطلب إنشاء هذه النظم متطلبات إدارية كبيرة جدا وتكلفة عالية جدا. علاوة على ذلك، أثبتت التجربة أن ربط الراتب بالأداء يحتمل أن يواجه معارضة، وينبغي إعطائه أولوية متأخرة بدلا من البدء به. ويفضل المديرون عدم التفرقة بين مرؤوسيهم، وعادة ما تكون العلاوات القائمة على الأداء أقل من أن تعتبر حافزاً. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يكون تقييم الأداء عنصرا واحدا فقط في عملية تحديد الأحقية للترقية، أما العناصر الأخرى فيجب أن تشمل اختبارات الكفاءة، والمقابلات الشخصية المنظمة، وخلافه. وبوجه عام، ينبغي أن يكون التركيز، في وضع نظم الأجور والأداء، على كبار الموظفين الذين يمكن معاملتهم بشكل خاص والتدقيق في وضعهم بشكل أكبر من غيرهم، وكذلك على الأوضاع التي من المحتمل أن يزيد فيها تأثير ذلك بشكل أكبر.

4-1-9 التسييس والمحسوبية

أكدت جهود إصلاح الخدمة المدنية في أنحاء العالم، بدرجات مختلفة، على الحاجة لفصل السياسة عن الخدمة المدنية وتعزيز نموذج الخدمة المدنية المحايدة

القائمة على الجدارة. ولكن أثبتت التجربة أن النظم القائمة على الجدارة فقط هي الاستثناء، وأن التعيينات السياسية هي الأمر الشائع في معظم نظم الخدمة المدنية. ويرى المؤيدون لنظام المحسوبية (أي، التحكم في التعيينات) أن ذلك النظام يسمح بتوظيف كادر من العاملين المدنيين الأوفياء الأكفاء. كما أن ذلك النظام يعزز أيضا الديمقراطية، نظرا لأنه يساعد على التناوب المنتظم لكبار الموظفين طبقا لإرادة الشعب. أما أولئك الذين يؤيدون النظام القائم على الجدارة فيرون أن هذا النظام ينسجم بشكل أفضل مع المنهج القائم على الحقوق لإدارة الخدمة المدنية (أي، عدم التمييز والمساواة في الوصول إلى المناصب العامة). كما أنه يسمح أيضا بالاستمرارية والحيادية في الإدارة الحكومية. وبين هذا وذاك، هناك خط أكثر واقعية يضع في الاعتبار مزايا ومساوئ كل من نظام الجدارة ونظام المحسوبية، في سياق سياسي واجتماعي-اقتصادي. وبوجه عام ينبغي أن تكون المحسوبية في التعيين أمر استثنائي ويخضع لقيود وضوابط فعّالة تحد من السلطات المخولة للسياسيين بشأن التعيينات والترقية. ولذلك، ينبغي ربط التحكم في التعيين في الخدمة المدنية بالاختيارات القائمة على الجدارة في إطار أخلاقي قوي، وأن يقابل ذلك نظام فعال من القيود والضوابط. ويمكن أن يتحقق ذلك إذا توفرت العناصر التالية:

- تحديد ونشر قائمة كاملة بالمناصب التي تعتبر مناصب سياسية في طبيعتها.
- إجراءات واضحة للتعيين والترقية تضمن الشفافية في عملية الاختيار، وتشتمل على ضوابط وقيود رسمية، وكذلك إمكانية الطعن حالة اتخاذ إجراء تعسفي.

- تقييد السلطة التقديرية للسياسيين بشأن عمليات الاختيار (ينبغي أن تقع مسئولية حصر المرشحين على لجنة اختيار متعددة الأطراف وحدها دون سواها)
- وجود ميثاق شرف يؤكد على الحيادية السياسية للموظفين العموميين وولائهم (بمعنى التزامهم بتنفيذ سياسات الحكومة ودعمها وإنفاذها).
- وجود ضمانات دستورية وقانونية (قانون الخدمة العامة) تؤكد حق المرشحين للوظائف العامة (غير السياسية) في عدم التعرض للتمييز بسبب النوع، أو الأصل العرقي، أو الاتجاه السياسي أو الاقتصادي، أو الديانة، أو الاتجاه الفلسفي، أو الثقافة، أو بسبب الآراء أو الظروف الاجتماعية.

2-4 تحسين نظام صنع السياسة

بسبب الطبيعة الحساسة سياسياً لهذا الموضوع، فإنه لم يحظ سوى بمشاركة عدد قليل فقط من الجهات المانحة حتى فترات قريبة. وبالرغم من ذلك، تمكن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من تقديم المشورة فيما مضى؛ وذلك من خلال بعض العمليات، من بينها تدعيم عملية الصياغة التشريعية. وقد جرت العادة على ألا تتسم عملية صنع السياسة بالشفافية، كما أن أولويات الجهات الصانعة للسياسة، في العديد من الدول التي تعتمد على الجهات المانحة، (مثل الحكومة أو مجلس الوزراء أو الرئاسة أو المكاتب الوزارية...الخ) كانت مرتجلة وموضوعة بناء على الضغوط التي تمارسها الجهات المانحة. إلا أنه في الأعوام الأخيرة، بدأت بعض الجهات المانحة، لاسيما في سياق عملية "استراتيجية التخفيف من حدة الفقر" التركيز على تحسين كفاءة عملية صنع السياسة. ويعني ذلك تقوية

الأمانة العامة بمجلس الوزراء أو ما يعادلها، وخلق آليات للتنسيق الأفقي فيما يخص عملية صنع السياسة والتطبيق، وبلورة إجراءات لوضع جدول أعمال الجهات الصانعة للسياسة، وتصميم نظام يؤكد أن مشروعات السياسات تقوم على التحليل الملائم، وخلق نظم لنشر القرارات المتعلقة بالسياسات ومراقبة التنفيذ. وغالباً ما يظهر النقاش حول تحسين عملية صنع السياسة بمجرد أن تبدأ الحكومة في مناقشة أي علمية من عمليات إصلاح الإدارة الحكومية، ويرجع ذلك بشكل كبير إلى أن القرارات الخاصة بدور الدولة ورؤية الإدارة الحكومية التي جرى إصلاحها واستراتيجية تحقيق تلك الرؤية، كل ذلك يجب شرحه وبناء إجماع في الرأي حوله داخل الحكومة.

3-4 إعادة هيكلة آلية الحكومة

يشير التعبير "آلية الحكومة" إلى تخصيص وإعادة تخصيص الوظائف بين الإدارات، ويشتمل على إدخال تغييرات في الهيكل الداخلي للإدارات وتخصيص الوظائف داخل الإدارات، وعلى نطاق أوسع، تخصيص الوظائف على نطاق الجهات الأخرى خلاف الإدارات الوزارية، مع أنشاء أجهزة تنفيذية وخصخصة الجهات الحكومية. وللإصلاح الهيكلي للآلية الحكومية جذورُه في مجال المساعدة الفنية للإدارة الحكومية منذ السيتينيات، إلا أنها عادت للظهور مرة أخرى في السنوات الأخيرة كعنصر رئيسي في إصلاح نظم إدارة الحكم. وبالطبع فإن اللامركزية هي أكثر الأمور التي تحتاج للإصلاح بالنسبة للهيكل الحكومي، ويتم التعامل معها من خلال "مذكرة تطبيقية" مستقلة. بالإضافة إلى ذلك، فإن هناك أدوات جديدة، لاسيما تلك القائمة على تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات، قد أوجدت احتمالات جديدة للتنسيق الأفضل بين أفرع الحكومة المختلفة ولتحقيق اتصال أكثر مباشرة بين المواطن والحكومة.

1-3-4 مراجعة المهام

حتى منتصف التسعينيات، غالباً ما كانت عمليات الإصلاح الهيكلي تتم بصورة ارتجالية، ومركزة حول قطاعات بعينها، ولم تكن تتعدى كثيراً مجرد إدخال بعض التغييرات التشريعية، كما كانت تقوم على هياكل تنظيمية عتيقة بدلاً من أن تقوم على التحليل الدقيق للمشكلات الهيكلية ذاتها. ومنذ ذلك الحين، بدأ الممارسون، لاسيما في مناطق شرق أوروبا وآسيا والباسيفيك وأمريكا اللاتينية، باتخاذ أساليب أكثر شمولاً للإصلاح، كما أنهم سعوا للتركيز على الإصلاح الداخلي بشكل متوازن مع الأخذ في الاعتبار العلاقات المتغيرة بين الإدارات الحكومية والمجتمع. وأصبحت عمليات مراجعة المهام، والتي هي بمثابة الأداة الرئيسية في عملية الإصلاح الهيكلي، معروفة أكثر بتقديم الإرشاد والأساس التحليلي لعملية الإصلاح. وتهدف هذه العمليات إلى القيام بالوظائف الأساسية التالية:

- إعادة التعريف بأدوار مستويات الإدارة المختلفة ووظائفها و مهامها،
- وضع الدور المناسب للحكومة في أي قطاع أو وظيفة معينة على مستويات مختلفة، والذي يشتمل على تعريف كل من (أ) الوظائف الزائدة، (ب) تكرار الوظائف فيما بين المؤسسات على مستوياتها المختلفة وداخل كل منها، (ج) الوظائف المفقودة، (د) الوظائف التي يمكن ترشيدها في وحدة واحدة بدلاً من العديد من الوحدات،
- التعرف على مواطن عدم التجانس والإهمال الوظيفي في الإطار القانوني الذي يعوق الوحدات عن أداء وظائفها،
- مراجعة أوجه التماثل بين الوظيفة والعاملين بها،

- اقتراح نطاقات لتحسين التنسيق الأفقي بين الوحدات ذات الوظائف المكملة لبعضها أو المعتمدة على بعضها البعض.

وهذا التحليل لمراجعة المهام يقدم الأساس لاستكشاف الخيارات المتعلقة بالسياسات على مستوى أعلى، مثل:

- مجالات اللامركزية،
- مجالات المكاسب المتعلقة بالكفاءة من خلال خفض دور الدولة أو من الفرص المتاحة لتخفيض أعداد العاملين،
- المكاسب التي يمكن أن تتحقق من خلال تقديم عناصر المنافسة وإدارة الأداء في توصيل الخدمات؛ علي سبيل المثال من خلال إنشاء آليات بديلة لتوصيل الخدمات (مثل الوكالات التي تتلقى إعانات مالية أو المنظمات غير الحكومية) (انظر حالة البرازيل).
- فرص تحسين عملية صنع السياسة، وفصل صنع السياسة عن التنفيذ.

مراجعة المهام
في قيرغيزستان

لعب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في قيرغيزستان دوراً قياديا في دعم المراجعة التوجيهية للمهام في وزارتي التعليم والصحة عام 2001. وقد أدت هذه المبادرات إلى وجود لائحة منقحة لوزارة التعليم تنص على مهام موضحة بأسلوب أكثر وضوحا، كما أنها عملت على خفض الوظائف الموكلة للوزارة من 66 إلى 20 وظيفة وأوجدت حلولاً لمَواطن عدم التجانس داخل الإطار القانوني الذي يحكم سلطات الوزارة. أما وزارة الصحة فهي تستكشف عمليات الإصلاح التي تهدف إلى التأكيد على تقديم الخدمات بكفاءة أكبر وعلى الاستخدام الأكثر

كفاءة للموارد المخفضة. كما طور البرنامج الإنمائي أيضاً أنموذجاً خاصاً لخطة تنفيذ التوصيات المتعلقة بمراجعة المهام المطبقة في أي وزارة أو جهاز تابع للدولة. أما في الوقت الحالي، فإن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالتعاون مع إدارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة *DfID*، يدعم الحكومة من أجل تطبيق عمليات مراجعة المهام في سبع وزارات ولجان تابعة للدولة، كما بدأت في تطبيق عمليات مراجعة المهام على المستوى المحلي.

2-3-4 تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات و الإدارة الإليكترونية للحكم

توفر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أدوات معالجة متزايدة في القوة والتي يمكن نشرها لمعالجة مشكلات التنمية التقليدية بطرق ابتكارية. ولا تتكون تكنولوجيا المعلومات والاتصالات فحسب من الحلول المتمثلة في "الإدارة الإلكترونية للحكم" والتي تقوم على استخدام الإلكترونيات والشرائح الرقيقة، لكن غالباً ما تسود في معظم المناقشات الخاصة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في سياق إصلاح الإدارة الحكومية ، ويمكن لتكنولوجيا المعلومات هذه (مثل الشبكات واسعة النطاق والإنترنيت) أن تحوّل من شكل التفاعلات الحكومية مع المواطنين والمشروعات التجارية والمناطق الحكومية الأخرى. إلا أنه هناك حاجة لتقليل التركيز على التكنولوجيا في حد ذاتها مع زيادة نسبة التركيز على عمليات تحويل وإعادة تنظيم الوظائف والتفاعلات التي تسمح بها. ومن خلال وضع هذه الخدمات بالقرب والزبائن والشركاء، ستتمكن الإدارة الإلكترونية للحكم من تسهيل توصيل الخدمات بشكل أفضل وصديق للمستخدم، وإقامة روابط اقتصادية محسنة مع المشروعات التجارية وكذلك توفير إدارة أكثر كفاءة والتزاماً للمشروعات الحكومية. وقد أثبتت الأمثلة الابتكارية نجاحاً، حتى في ما هو خلاف النطاقات الأقل نموا في مجال التكنولوجيا؛ فعلى سبيل المثال، في الهند تقدم الأكشاك المقامة وسط المجتمعات والتي تدار بالكمبيوتر المعلومات

الأساسية وعمليات التوثيق والاستمارات التي يحتاجها المواطنون في المناطق الريفية، وبهذا تعمل على توفير وقت المواطنين وأموالهم كما تعمل على توسيع نطاق تقديم الخدمات على المستوي المحلي.

وبالإضافة إلى تعزيز العلاقات مع العامة، فإن الإدارة الإلكترونية للحكم يمكنها أيضاً أن تعمل على تحسين العمل الداخلي في الإدارات ، ويمكن أن يؤدي توفير نظم معلومات الإدارة داخل الإدارات الحكومية - مثل تحسين إدارة الأفراد وتقليل التكلفة وتحسين خدمات التوصيل ونظام المشتريات الحكومية - إلى توفير إدارة أفضل لمشروعات المساعدات الفنية وزيادة العوائد. إلا أن الحكومة الإليكترونية، كما يفكر فيها البعض حتى الآن من ناحية نظم تكنولوجيا المعلومات وأدواتها وبنيتها الأساسية، لا ينتج عنها انسيابية أو إعادة تنظيم للوظائف الحكومية أو تحول في الأدوار والمسئوليات، والتي تحتاج أن تكون جزءاً من عملية تحويل كبرى.

طرق ابتكارية لتحسين الخدمات

في البرازيل والفلبين

في البرازيل، تقدم مراكز مساعدة المواطنين خدمة "التوقف في مكان واحد للحصول على كافة الاحتياجات" التي يستخدمها معظم الناس، أما في الفلبين فإن مكتب الجمارك قد وضع نظام إليكتروني "أون لاين" لخفض النفقات ولتقليل احتمالات حدوث عمليات الغش وللمساعدة في زيادة عمليات جمع العوائد. إلا أن حالة البرازيل تقدم لنا قصة تحذيرية، فبالرغم من أن استخدام مراكز مساعدة المواطنين في البرازيل كان أحد عناصر عملية الإصلاح بعيدة المنال، بما في

ذلك التبسيط البيروقراطي، فإن الحالة لم تكن كذلك في بعض البلدان الأخرى التي تبنت آلية مماثلة لتقديم الخدمات. فلما لم يكن هناك تدابير مصاحبة لخدمة "التوقف في مكان واحد للحصول على كافة الاحتياجات" لتبسيط العمليات الإدارية، لم يحدث هناك تغير في الطبيعة الأساسية للإدارة الحكومية التي ظلت على طبيعتها المركزية البيروقراطية المتجهة للداخل.

4-3-3 المؤسسات العامة لتعزيز الديمقراطية

تعمل الحكومات الآن بشكل متزايد على إنشاء مؤسسات جديدة، مع فصلها بشكل واضح في بعض الحالات عن الإدارة الحكومية الرسمية ولكن تحت المراقبة الحكومية، إلا أن في البعض الآخر تشكل جزءاً لا يتجزأ منها، والتي تتحدد وظيفتها في توسيع نطاق الإدراة الديمقراطية للحكم. وتوفر هذه المؤسسات جميعها مساحات جديدة للتضمين السياسي لكل من المجتمع المدني والمعارضة، وتوفر كذلك ساحات يمكن للثقافة السياسية الديمقراطية أن تنمو وتنشط فيها. فعلي سبيل المثال، عادة ما تدعو الاستراتيجيات الوطنية لحقوق الإنسان إلى إنشاء مؤسسات مستقلة مثل مفوضيات حقوق الإنسان وإلى تعيين موظفين للتحقيق في الشكاوى المقدمة ضد موظفي الدولة وإلى تكوين جماعات للمناصرة المجتمعية ولتوصيل الخدمات. ويعد استقلال هذه المؤسسات وشفافيتها وفاعليتها وإمكانية الوصول إليها أمور مهمة للغاية إذا كان بإمكان تلك المؤسسات أن تمارس بنجاح كافة السلطات المفوضة إليها في الدول التي تعاني فيها إدارة الحكم من بعض الضعف وتسود فيها منافع الأقلية على توازن القوى والموارد. وتحتاج مثل هذه

المؤسسات إلى أن تكون آمنة من الناحية القانونية وأن ترتبط بشكل مؤسسي بكل من المنظمات الأهلية والدولية، وذلك لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها. وفي بعض البلدان مثل "مولدوفا" و"منغوليا"، تعمل الحكومة على إعداد "خطط عمل قومية لحقوق الإنسان" متضمنة مقدمة لنظم مراقبة تطبيق برامج حقوق الإنسان في الأجهزة الرئيسية المسئولة بالدولة. وهناك أمثلة أخرى للّجان الأخلاقية، واللجان المناهضة للفساد، واللجان الانتخابية، ولجان الحقيقة والصلح (كما في الدول المتضررة من الصراع)، فهم في حقيقة الأمر يشكلون جزءاً من عملية إصلاح الإدارة الحكومية؛ حيث أنهم يشكلون جزءاً متزايد الأهمية من العديد من الإدارات الحكومية، كما أنهم يعملون على تعزيز الإدارة الحكومية من خلال جعلها أكثر شفافية وخاضعة للمساءلة وجعلها مفتوحة أكثر للمشاركة الشعبية وخاضعة للضوابط على الانتهاكات وأقل عرضة للصراعات (انظر جنوب أفريقيا).

في دولة جنوب أفريقيا

أدخلت دولة جنوب أفريقيا في دستورها نصا ينص على تشكيل "لجنة قومية لحقوق الإنسان" تتسم بالقوة المؤسسية، ونتيجة لذلك، اكتسبت "لجنة حقوق الإنسان بجنوب أفريقيا" مكانة خاصة داخل إدارة الدولة. وبالإضافة إلى اشتهار اللجنة بعملها على تعزيز الحريات المدنية وحمايتها، فهي تشتهر أيضاً بأعمالها الابتكارية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، حسبما تنص عليه المادة (184-3) من الدستور، والتي تنص على ما يلي:

"تطلب 'لجنة حقوق الإنسان' كل عام من الجهات ذات الصلة 'بالدولة' أن تزودها بالمعلومات الخاصة بالتدابير التي اتخذتها تجاه تحقيق تطبيق الحقوق الواردة في "وثيقة الحقوق" المتعلقة بالإسكان والرعاية الصحية والغذاء والماء والأمن الاجتماعي والتعليم والبيئة".

وتنشر "لجنة حقوق الإنسان بجنوب أفريقيا" تقريراً نصف سنوي عن "الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الدولة" والتي تقدم معلومات عن الأمور السياسية والتشريعية وتلك المتعلقة بالموازنة وبعض الأمور الأخرى وبالفئات الضعيفة والمشكلات التي تواجهها هيئات الدولة والتدابير المتخذة لمعالجتها، وكذلك تشتمل على المؤشرات والروابط المتعلقة "بخطة العمل القومية لحقوق الإنسان في جنوب أفريقيا" وتخصيصات الموازنة. وإذا لم تقدم أي هيئة من هيئات الدولة أي نوع من التعاون، فإنه بإمكان "اللجنة" أن تقاضيها أمام المحاكم.

4-3-4- إصلاح نظام إدارة الإيرادات والمصروفات

يجب أن يتوازى إجمالي المبالغ التي تنفقها الحكومة مع النفقات التي يمكن تحمّلها على المدى المتوسط، وبالتالي مع الموازنة السنوية؛ مثل أنه يجب أن يخصص هذا الإنفاق بشكل ملائم لكي يتوافق مع أولويات السياسات، كما يجب أن يحقق هذا الإنفاق النتائج المستهدفة بأقل تكلفة. وعلى المستوى المركزي، يعد هذا النظام الفرعي هو الوسيلة التي توفر الحماية لمؤسسات التمويل الدولية، إلا أنه هناك مجال واحد، هو إدارة الإنفاق العام، نجح فيه منهج حقوق الإنسان. ولقد تم تطبيق هذا المنهج من خلال منظور تكنوقراطي بحت والذي يؤكد على الاعتدال والرقابة على الأموال، إلا أن منظور "الحقوق" الذي يركز على دعاوى الأفراد ضد الدولة يمكنه أن يحدث تقدماً على نطاق نتائج عمليات المناصرة المجتمعية للفقراء والإنصاف القائم على النوع الاجتماعي في عملية الموازنة ودعم المسائلة تجاه المواطنين. وهكذا فإن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي اشترك على سبيل المثال في عملية وضع الموازنة في ثلاثة جوانب هامة. **الأول،** هو جانب مراقبة الموازنة، وذلك من خلال بناء قدرة مؤسسات إدارة الحكم، لاسيما البرلمانات. ويمكن الحصول على معلومات أكثر بهذا الخصوص من "المذكرة التطبيقية بشأن الإصلاح البرلماني" وكذلك من "دليل الميزانية للبرلمانيين" . **والثاني،** هو الجانب الخاص بدعم عمليات وضع الموازنات والتخطيط على المستوى المحلي، على سبيل المثال عن طريق تلك البرامج التي تُدعم بشكل مشترك من خلال "صندوق تنمية رؤوس الأموال بالأمم المتحدة UNCDF". ***وأخيرا*،** بوصف البرنامج داعم رئيسي لعمليات التمويل التي تأخذ بعين الاعتبار المساواة بين الرجل والمرأة (يمكن الحصول على معلومات أكثر، ضمن أشياء أخرى، من "دليل الميزانية" المذكور عاليه).

القسم الثاني: إرشادات عملية لوضع البرامج

5- دور برناج الأمم المتحدة الإنمائي:

يعد إصلاح الإدارة الحكومية مجالا يصعب فيه للغاية تحديد الدور الذي يلعبه البرنامج الإنمائي بما يتوافق مع موارده. وبينما ظل البرنامج الإنمائي على مدار العقد الماضي أو نحو ذلك رائدا في تقديم المشورة الفنية في مجال إصلاح الإدارة الحكومية، ازداد الدور الذي يلعبه عدد آخر من العاملين في هذا المجال. ولطالما شاركت المؤسسات المالية الدولية، وخاصة البنك الدولي، في إصلاح الإدارة الحكومية. وقد كان الباعث لتلك المشاركة في البداية هو الحاجة لزيادة كفاءة الإنفاق الحكومي، بينما كانت مؤخرا بمثابة وسيلة لتحسين قدرة الحكومات على تنفيذ وثيقة استراتيجية الحد من الفقر. وبالإضافة إلى ذلك، فقد أصبح عدد من الهيئات الإنمائية الثنائية والبنوك الإنمائية الإقليمية (خاصة بنك التنمية الأسيوي) فاعلين جدا في هذا المجال.

وقد أوضحت الدراسات التي أجريت حول أنشطة البرنامج الإنمائي في إفريقيا وآسيا، على سبيل المثال، أنه على الرغم من أن اللامركزية أصبحت مجالا رئيسيا للدعم، إلا أن هناك تحولا في التركيز بعيدا عن إصلاح الحكومة المركزية. ويعد تزايد تأكيد الجهة المانحة على إصلاح الإدارة الحكومية اتجاها إيجابيا، حيث يوفر للقضايا العديد من الموارد الإضافية والضرورية. وقد استفادت دول عديدة بشكل كبير من بعض الشراكات الفعالة جدا بين البرنامج الإنمائي والبنك الدولي، على سبيل المثال. غير أن ذلك قد دفع البرنامج الإنمائي إلى بحث مركزه الاستراتيجي وإعادة توجيهه، على أساس ميزته النسبية.

ولايزال البرنامج الإنمائي في وضع جيد يمكنه من دعم الحكومات في مجال إدارة الحكم الذي غالبا ما يكون حساسا وسياسيا بطبيعته. ويرجع ذلك إلى الأسباب التالية:

- هوية الأمم المتحدة: يحظى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالثقة على نطاق واسع من المجموعات في المجتمع بما في ذلك، حكومات، منظمات غير حكومية، مجتمعات تجارية، منظمات العمل، وغيرهم.
- الحيادية: يدعم البرنامج الإنمائي ويلعب دور الوسيط المحايد.
- العالمية: يتواجد البرنامج الإنمائي في 166 دولة نامية.
- سلطة الدعوة والإلمام بكل الأطراف الفاعلة في عملية التنمية.
- معرفة الاهتمامات الخاصة بالمجتمعات والتنمية المحلية وكذا الإلمام بالقضايا المتعلقة بالمسئولية الاجتماعية الجماعية (البيئة، فيروس نقص المناعة البشرية المسبب لمرض الإيدز، حقوق الإنسان).

وتسمح هذه الخصائص للبرنامج الإنمائي بإشراك الحكومات في قضايا يمكن أن تكون لها آثار سياسية مهمة، وأن يتوسط بين الحكومات، والمؤسسات المالية الدولية والجهات المانحة الثنائية. وتعني قدرة البرنامج الإنمائي على إشراك الحكومة في تلك القضايا إيجاد فرص استراتيجية للتمويل أو للتحاور. وعلاوة على ذلك، يختلف الدور المحتمل للبرنامج الإنمائي في دعم الحكومات في تنفيذ برامج إصلاح الإدارة الحكومية على حسب البلد والمنطقة، معتمدا على مشاركات وقدرات جهات أخرى في هذا المجال. ولذلك، يجب إعداد فريق العمل بالبرنامج الإنمائي للمشاركة في حوار حول كل الجوانب ذات الصلة بإصلاح الإدارة الحكومية.

ويرجع ذلك إلى سببين: أولا لأن للبرنامج الإنمائي رؤية خاصة قام المجتمع الدولي بتأييده وتفويضه لتعزيزها. ثانيا لأن هناك حالات_ نظرا لتواجد البرنامج الإنمائي في تلك المنطقة، أو لعلاقته الخاصة مع الحكومة، أو لأي سبب آخر_ يكون فيها البرنامج الإنمائي في وضع جيد يؤهله للريادة في دعم برنامج لإصلاح الإدارة الحكومية. وبالإضافة إلى ذلك، تتم معظم الإصلاحات الهامة فقط عن طريق المجهودات الجماعية لأطراف متعددة، بما في ذلك، الحكومات، والوكالات المانحة، والقطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، وغيرها من الجهات الأخرى. وفي كل موقف إصلاحي، يتعين على البرنامج الإنمائي أن يبحث عن دور محدد يتوافر لديه الخبرة والموارد المالية بشأنه، ويتمم عمل العناصر الفاعلة الأخرى. وتتشكل العناصر التالية دور البرنامج الإنمائي:

1. استنادا إلى التركيبة المميزة للبرنامج الإنمائي وتفويضه لإشراك الحكومات في قضايا إدارة الحكم ذات الحساسية السياسية، فإن البرنامج الإنمائي في وضع جيد يمكنه من مساعدة تلك الحكومات في توجيه العلاقة بين بناء الدعم من أجل الإصلاح على المستوى السياسي وبين تنفيذ الإصلاح على المستوى الفني. ويعني ذلك أيضا ضمان أن الإصلاحات الخاصة بالإدارة الحكومية تخدم مصالح الفقراء، وترقى بالعملية الديمقراطية، وتحمي حقوق الإنسان.
2. إلى جانب التفويض الرئيسي للبرنامج الإنمائي بالعمل على الحد من الفقر وتعزيز حقوق الإنسان، فإن له دورا مهما في تعزيز عملية المشاركة في التوسع في سياسة الإصلاح وتصميم برامج إصلاحية؛ وفي ضمان أن الإصلاحات التي تم اتخاذها تعترف بها الحكومة والأشخاص المنوطين بأحداثها اعترافا كاملا ، كما يلقي هذا الدور على البرنامج الإنمائي مسئولية مساعدة

الحكومة في تنسيق الدعم المقدم من الجهة المانحة من أجل البرنامج الإصلاحي.

3. يركز البرنامج الإنمائي على ضمان أن يبدأ إصلاح الإدارة الحكومية باستغلال القدرات الموجودة بالفعل وتطويرها. ويستطيع البرنامج الإنمائي القيام بذلك بكفاءة خاصة نظرا لموقفه النزيه والعملي ، ولا يمكن وضع حلول مستدامة طويلة الأجل قيد التنفيذ إلا عن طريق حشد الطاقات الموجودة.

4. وانطلاقا من ذلك، فإن المجالات التي يعنى بها البرنامج الإنمائي على وجه الخصوص-والتي ينبغي أن يعنى بها- هي تلك المجالات التي تدعم قيام "الحكومة المنفتحة"، التي تتميز بسهولة الوصول إليها، والشفافية، وتخضع للمساءلة، وحيث يتم تشجيع المشاركة العامة في صنع القرارات، وحيث تكون المعلومات التي لدى الحكومة متاحة أمام الشعب.

5. استنادا إلى مشاركات البرنامج الإنمائي في هذا المجال، وإلى تركيزه على الحد من الفقر وعلى الفئات المهمشة، وعلى النساء؛ وإلى التزامه بالمشاركة العامة في صنع القرارات التي تتخذها الحكومة؛ وإلى تجاربه، يقوم البرنامج الإنمائي بدور غير عادي في مساعدة الحكومة على خلق البيئة التمكينية القانونية والمؤسساتية لتحقيق اللامركزية، وهو ما أصبح هدفا استراتيجيا جوهريا للبرنامج الإنمائي.

6. في المناطق التي شهدت صراعات سابقة، ونظرا لدور البرنامج الإنمائي بوصفه الوكالة الرئيسية للأمم المتحدة المعنية بإصلاح إدارة الحكم، فإنه يشارك بشكل متزايد في إعادة إنشاء المؤسسات الأساسية للحكومة ، ويعني ذلك غالبا تضييق الهوة بين المساعدات الإنسانية وبين برنامج إنمائي طويل الأجل.

وقد تم تفويض البرنامج الإنمائي، في إطار البرمجة التنموية، للعمل على تعزيز حماية حقوق الإنسان. وبينما يصعب إثارة قضية حقوق الإنسان في بعض الأحيان، فإن المنهج الذي تتضمنه يمكن أن يقوم بدور كبير في تحسين جودة برامج إصلاح الإدارة الحكومية للحكومة. يتم أدناه تناول بعض جوانب المنهج الخاص بحقوق الإنسان التي تتعلق مباشرة بإصلاح الإدارة الحكومية، ولكن يوجد المزيد من المعلومات في المذكرة التطبيقية الخاصة بالحد من الفقر وحقوق الإنسان على موقع:

http://www.undp.org/poverty/practicenotes.htm

ويعد العمل في ثلاث مجالات إضافية بمثابة استكمالا لعمل البرنامج الإنمائي في تشجيع قيام حكومة منفتحة عن طريق إصلاح الإدارة الحكومية. الأولى، والتي تتصل مباشرة بالإصلاحات في الإدارة الحكومية، توجد في المجال الخاص بكل من مكافحة الفساد، والشفافية، والمساءلة. أما الثانية، الدروس المستفادة من تجربة البرنامج الإنمائي في إشراك طاقات منظمات المجتمع المدني وتطويرها. وأخيرا، العمل المتزايد الأهمية الذي يتم في البرنامج الإنمائي في مجال حرية الحصول على المعلومات والاتصالات كما تبين المذكرة التطبيقية.
على الرغم من أن هذه المذكرة لا تتناول اللامركزية نفسها ، إدارة الحكم المحلي والتنمية الحضرية إلا أن هناك أبعادا للحكومة المركزية لا بد من وضعها في مكانها الصحيح حتى يكون أي شكل من أشكال اللامركزية فعالا. ومن ثم، فإن التركيز على نظام ملائم خاص بتعيين العاملين (مثل، إرساء الوضع القانوني للموظفين المحليين)، وعلى آلية فعالة للتحويل المالي، وعلى نظام إداري محسن للعلاقة بين النائب والأصيل بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية، وعلى قدرات أكبر لدعم اللامركزية عن طريق تسهيل تقديم الخدمات ومراقبة الأداء

المتصل بآلية التحويل المالي، على سبيل المثال، يمكن أن يكونوا جميعا مجالات رئيسية لمشاركة البرنامج الإنمائي في إصلاح الإدارة الحكومية.

وأخيرا، في أوضاع ما بعد الصراع، كما في سيراليون أو الصومال، ينظر بصورة متزايدة إلى إقامة حكومة ممثلة ذات مصداقية التي تستطيع أن تقدم الخدمات الضرورية كجزء أساسي من المراحل الأولى لإعادة الإعمار بعد انتهاء الصراع. وفي أفغانستان، كانت السرعة في وضع نظام لدفع مرتبات الموظفين المدنيين (وتضمن ذلك النظام تحديد هوية هؤلاء الموظفين) لكي يتمكنوا من مواصلة القيام بأعمالهم السابقة، بما في ذلك تقديم الخدمات وتنظيم، على الأقل بالحد الأدنى، الوضع بعد انتهاء الحرب مباشرة، وكان هذا هو أحد العناصر الأولى في برنامج إدارة الحكم فيما بعد الصراعات. ومن المؤكد أن ما يتصل بذلك يعد مراجعة، على الرغم من كونها تمهيدية، للدور الذي تقوم به الدولة التي تضع الأساس للإصلاح في المستقبل. ويتم تناول هذه القضية بمزيد من التفاصيل في الكتاب الأولي المرفق بهذه المذكرة.

6- تعزيز برمجة الإدارة الحكومية:

6-1- مناهج إصلاح الإدارة الحكومية:

هناك أربعة حقائق ثابتة ينبغي أن توجه مناهج إصلاح الإدارة الحكومية:

1. **بقدر أهمية عملية إصلاح الإدارة الحكومية وحيويتها، بقدر ما كان من النادر نجاحها بالكامل.** في حين حققت بعض أجزاء البرامج ما وضعت من أجل تحقيقه، هناك بعض الأمثلة القليلة جدا، في الدول النامية، تحققت فيها الأهداف النهائية للإصلاح بطريقة مستدامة ، وهذه الحقيقة أبعد ما تكون عن

كونها مثبطة بل من الواجب أن تعزز عزم البرنامج الإنمائي على إيجاد حلول.

2. يفضل دائما تطبيق مبدأ "اجعله قصيراً وبسيطاً" (KISS) في هذا القطاع على الأقل، كما هو الحال في قطاعات أخرى.
3. **من الأمور الساذجة جدا والتي تؤدي إلى الفشل، القيام بمجرد النسخ من نماذج شهيرة دون النظر بعين الاعتبار إلى الاختلافات البيئية.**
4. **تتسم عملية إصلاح الإدارة الحكومية بالبطء** ، تؤدي محاولة زيادة سرعة المخاطر الناتجة عن الإصلاحات إلى تعريض الملكية القومية والاستدامة طويلة الأجل إلى الخطر.

وبالإضافة إلى ذلك، تقدم مذكرة السياسات المعنونة "اتخاذ موقف افتراضي لتنمية الطاقات" إرشادات أساسية، ومع أخذ ذلك في الاعتبار، فيما يلي سلسلة من النقاط التي يجب أن تؤخذ في الحسبان عند تناول قضية إصلاح الإدارة الحكومية.

6-1-1 المداخل والتتابع

بالنسبة إلى التدخلات العديدة في إدارة الحكم، فإن هناك مداخل كثيرة للإصلاح الإداري العام. من الواضح أن أكثر تلك المداخل شيوعا هي الرغبة في تخفيض التكاليف، والتي عادة ما تحفزها مقتضيات الميزانية والإصلاحات التي تدعمها المؤسسات المالية الدولية. وفي حالات أخرى، أدى تزايد نشر الديمقراطية وظهور أحزاب معارضة جديرة بالثقة، تعد بإجراء انتخابات مستقبلية مفتوحة للانتخاب إلى حث الحكومات على إيجاد طرق جديدة لتقديم الخدمات إلى جمهور الناخبين. ولكن في حالات أخرى، لا يكون الإصلاح الكلي أمرا مطروحا للمناقشة، بينما تكون بعض الأساليب غير المباشرة ممكنة، من خلال البرامج التي

تتم فيما بين القطاعات، على سبيل المثال، أو عن طريق تناول قضايا معينة تكون، لسبب ما، مقبولة، مثل نظم مكافحة الفساد ودفع رواتب العاملين بالإدارة المدنية. وأيا كان الدافع الأصلي، فإنه في معظم الحالات يتيح فرصة لطرح مناقشة على نطاق أوسع حول المهام التي يتعين على الحكومة القيام بها، والطرق التي يمكن أن تنجز بها هذه المهام بصورة أفضل، والدور الذي تلعبه الدولة. ويتمثل دور البرنامج الإنمائي في ضمان أن تلك المناقشات تتم على نطاق واسع بقدر الإمكان، وتركز على تحسين قدرات الحكومات على الحد من الفقر وحماية حقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، فإن النظر إلى الإدارة الحكومية ككل، والتي تعد أجزائها المتعددة متكافلة حتما، أمر لا يمكن اجتنابه.

ومع ذلك، فإنه بمجرد إثارة مسألة الإصلاح، تصبح الاحتياجات للإصلاح عديدة وعاجلة بشكل محير. وفي الدول النامية، خاصة الفقيرة منها التي لا تملك سوى حافز ضعيف لإجراء إصلاح كما أن قدراتها محدودة للغاية، فإن تبني منهج كلي لإجراء الإصلاح يمثل نوعا من التحدي؛ إذ أن الإلتزام المطلوب الهائل بالوقت، والموارد، والإرادة السياسية يمكن أن يكون طاغيا. ويتمثل دور البرنامج الإنمائي في مساعدة الحكومة في القيام بمراجعة مبدئية لقطاع الإدارة الحكومية والذي يمكن أن يضع أساسا للقرارات الخاصة بالإستراتيجية وتنفيذها. كما أنه يضع خطة للتنفيذ تتسلسل أجزاؤها بطريقة تتوافق مع قدرات التنفيذ الفعلية لتلك البلد. وفي بعض الحالات، يمكن أن يؤدي إصلاح تقديم الخدمات على المستوى المحلي إلى اختبار مدى فاعلية الأساليب، وإلي بناء الثقة، والخبرة، والقدرات الوطنية، كما أنه يساعد على خلق الحافز للإصلاح على المستوى المركزي. وعندما ترتبط المبادرات المحلية ببرنامج على المستوى المحلي، قد يشكل ذلك الأساس للخطوات التالية لإجراء إصلاح على نطاق أوسع. على سبيل المثال، قام

صندوق تنمية رؤوس الأموال التابع للأمم المتحدة في السنغال وموزمبيق بدعم التخطيط على المستوى المحلي والمشروعات الإستثمارية في مجالات تجريبية. وقد تم تبني تلك المشروعات بوصفها النموذج القومي والمكرر في أنحاء الدولة. كما أنها أثرت على تصميم مشروعات إصلاح الإدارة الحكومية كلها. وفيما يتعلق بهذا المنهج، فإن خلق "آليات التعبير عن الرأي" أو المنتديات للتحاور والتشاور بين كل من الوزارات التنفيذية ومكاتبها على المستوى شبه القومي، ومكاتب الوزارات في الأقاليم والمقاطعات، وجموع المواطنين أو منظمات المجتمع المدني، لتحديد المشاكل وطرق تحسين تقديم الخدمات العامة يعد مجالا حديثا يشارك فيه البرنامج الإنمائي. ولا يمكن أن يؤدي ذلك إلى تحسينات في تقديم الخدمات فحسب، ولكنه يؤدي أيضا إلى رعاية التوجه الذي يوجهه الطلب، وإلى معالجة الفجوة بين عملية الإصلاح التي تتم من أعلى إلى أسفل وبين إدارة الطلب التي تتم من أسفل إلى أعلى.

2-1-6 الفائزون والخاسرون

بينما يأمل المرء أن تفيد الإصلاحات الدولة ككل، تؤدي كل الإصلاحات إلى وجود فئة من الخاسرين. وحتى أكثر الإصلاحات التكنوقراطية يمكنها نقل تأثير مجموعة إلى أخرى في بيئة سياسية هشة. وعلى النقيض من ذلك، يمكن أن تؤدي مقاومة الجماعات القوية والمصالح إلى تأخير أو عرقلة عملية إصلاح كلية. ومن المعروف أن الموظفين المدنيين بوجه عام لا يثقون في الإصلاحات التي تهدد وظائفهم كما تهدد المزايا العينية التي قد تكون عاملا حاسما لبقائهم في وظائف

منخفضة الأجور. وقد تخشى اتحادات القطاع العام ذات النفوذ السياسي من أن يفقدوا سلطتهم إذا ما فقدوا العضوية، وقد يفرضوا تغييرات لدفع المصروفات الخاصة بالهياكل التي تفاوضوا بشأنها. وبناء على ذلك، يتطلب القيام بعمليات إصلاح إداري عام على نطاق أوسع تفهما لروابط المحسوبية والروابط الأسرية والانقسامات على أساس العرق والدين والعشيرة داخل كل فروع الحكومة. وعلاوة على ذلك، من المهم أيضا تفهم السياقات التاريخية والاجتماعية. وقد تعكس العمالة الزائدة وضغط المرتبات إلى حد ما الضغط الذي غالبا ما كانت تعاني منه الدول الجديدة لتحقيق آمال مواطنيها في تحقيق تحسينات مادية. وقد يأتي ذلك من شعور قوي بالوطنية منبثق من التجربة المشتركة في الكفاح من أجل الاستقلال والذي ينظر بعين الشك إلى الفروق الكبيرة في المرتبات الرسمية، أو ينبثق من الرغبة في العيش وفقا للمثل العليا الاجتماعية. وتعني معالجة تلك المشكلات معالجة ناجحة ألا نضع نصب أعيننا حقيقة أنه سيكون هناك خاسرون فحسب ولكن أن نفهم أيضا مصادر مقاومة الإصلاح حتى بين أولئك الذين لم يلحق بهم ضرر بشكل مباشر، مثل، الصحفيون، المفكرون، والأكاديميون (انظر بتيمور الشرقية).

المساعدة التي قدمها البرنامج الإنمائي

في وضع مسودة قانون الإدارة المدنية

في تيمور الشرقية

يعد قانون الخدمة المدنية جزءا من الأجندة التشريعية لحكومة تيمور ليست لضمان أن الشفافي
والعدل هي الدعامات لإدارة مدنية فعالة وخالية من الفساد. وفي يونيو 2001 بدأ البرنامج الإنم
وثيقة سياسة حول الإدارة المدنية كجزء من برنامج تنمية القدرات من أجل إصلاح القطاع ال
البرنامج الإنمائي هذا التقرير بتقديم المساعدة للجنة الخدمة العامة وذلك لوضع مسودة قانون ا
الجديد. وفي إطار عملية وضع القانون، عقدت كلا من لجنة الخدمة العامة ووزارة إدارة الدول
نقاش لتبادل المشورة مع ممثلين من كل المقاطعات وذلك في ثلاث مقاطعات بالإضافة إلى العا
القرارات الرئيسية حول السياسة ذات الصلة بإعداد القانون. كما تم تنظيم ثلاث بعثات خارج
المقارنة، وكذا قامت هيئة من الخبراء بمراجعة أداء النظراء حول المسودة الأولية، والمستقاه م
من القانون المدني والقانون العام. وقد تم الانتهاء من مشروع القانون في فبراير 2003 بدعم
الإنمائي وتتم مناقشته الآن مع تقارير حلقات النقاش الخاصة بتبادل المشورة في الأربع مقاطعات.

ويحرص الناس بشكل أكبر على تنفيذ الأفكار التي تعد نتاجا لمشاركتهم الشخصية. ولذلك، فإن المشاورة على نطاق واسع ومشاركة أفراد المنتفعين والمؤسسات المتأثرة بالإصلاح يمكنها كشف مصادر القلق، وتحديد وسائل للتعويض عن الخسائر التي تؤثر على الفقراء، وبث الطمأنينة وكسب الدعم لإجراء الإصلاح. وبالإضافة إلى ذلك، قد يستغرق الإصلاح- والذي يعد صعب المنال شأنه في ذلك شأن إصلاحات الإدارة الحكومية- وقتا طويلا جدا. ففي

موزمبيق، تطلب الأمر عشر سنوات من برنامج إصلاح الخدمة المدنية والذي تضمن وضع قاعدة بيانات للموظفين المدنيين، تقديم نظام جديد للوظائف والعلاوات يتضمن رفع القيود عن المرتبات، وتحديد الاحتياجات التدريبية للموظفين المدنيين. وعلى الرغم أن الشركاء في مجال التنمية يمكنهم المساعدة في الإسراع من عملية التغيير، قد يؤدي دفع عجلة التغيير - أكثر مما تتحمل العملية - إلى زيادة المقاومة وتأجيل الإصلاح الحقيقي. ويستطيع البرنامج الإنمائي أن يستخدم قوته النسبية بوصفه وسيط أمين ونزيه لضمان تكيف الإصلاحات مع الظروف المحلية، وضرورة تضمنها لمزيج من الإجراءات التي تدفع عجلة الإصلاح إلى الأمام، ولتقديم الحوافز الملائمة لكسب التأييد الضروري، ولضمان عدم قيام الإصلاح -بدون عمد- بجعل حالة الفقراء أسوأ من ذي قبل.

3-1-6 كسب التأييد وتعزيز القيادة

بالإضافة إلى وضع البيئة السياسية والاجتماعية للدولة في الحسبان، من الضروري بناء دعم قوي للإصلاح. فمن غير المرجح أن تنجح الإصلاحات التي أجراها كبار الموظفين المدنيين الذين لا يزالون غير مقتنعين بالحاجة إلى تغيير ثقافي ، ولكن الأساس هو أن الإصلاحات الإدارية العامة لن تنجح إلا إذا كانت الظروف السياسية مواتية.

من المهم تحديد "بطل" يرعى عملية الإصلاح ويكون على مستوى عال في الحكومة ، وهناك ثلاثة أسباب لأهمية ذلك التحديد:

1. يساعد ذلك على التغلب على مقاومة التغيير إذا كان المناصر الرئيسي لعملية الإصلاح هو رئيس الوزراء أو الرئيس، على سبيل المثال.

2. يمكن عن طريق ذلك منح السلطة للمديرين لكي يتجنبوا الطريقة التقليدية أو المقبولة بيروقراطياً في القيام بالأعمال متى كان ذلك ضرورياً.
3. يساعد ذلك في تعزيز التعاون بين مختلف الأطراف في الإدارة.

وتضفي نزاهة البرنامج الإنمائي علي البرنامج ميزة خاصة في قياس مدى الرغبة السياسية في الإصلاح من خلال إجراء حوار مع الحكومة، و بناء الرغبة في الإصلاح حيثما لا توجد، وتحديد "بطل" داخل الحكومة نفسها يؤيد الإصلاح. ويعد التركيز على الأشخاص الذين يتعين عليهم إجراء التغيير- بدلا من المؤسسات- أمرا يتلاءم مع منهج استخدام القدرات الحالية، كما أنه يبتعد بعيدا عن مجرد تقديم الحلول من الخارج. ويعتبر دعم برامج التدريب التي تركز على القائمين على إدارة التغيير والقيادات المنوط بها إحداث التحول الانتقالي جزءا رئيسيا من هذا المنهج. (انظر بليسوتو) .

التحول الانتقالي في ليسوتو

أدى معدل إصابة أكثر من 30 %من السكان البالغين في ليسوتو بمرض نقص المناعة البشرية/الإيدز إلى إدراك أن "التغيير التنظيمي التام الذي يجمع بين التحولات الداخلية في قيم الناس، وطموحاتها، وسلوكياتها وبين التحولات الخارجية التي تحدث حاليا" هو أمر ضروري (أنظر: The Fifth Discipline : the Art and Practice of Learning Organisations "القاعدة الخامسة: منظمات التعلم بين الفن والتطبيق، سينج . بيتر، 1990). ويركز المنهج الجديد على تقوية القدرات الحالية للأشخاص بحيث تنشأ عملية تعليم عامة تركز على تحقيق النتائج المرجوة. وقد قام

البرنامج الإنمائي بالفعل بدعم برنامج تدريبي لمعظم كبار الموظفين العموميين، مركزا على صفاتهم القيادية وقدراتهم على تعلم سبل التغيير الحقيقي وكيفية تحقيقه، كخطوة أولى نحو تمكين العاملين من أن يصبحوا وكلاء لإحداث التحول في الإدارة الحكومية بهدف التعامل مع الوباء بشكل ناجح.

ويعد إنشاء وحدة مسئولة عن تنفيذ البرنامج الإصلاحي الكلي، تحت قيادة "بطل الإصلاح" أو ترتبط به ارتباطا وثيقا، نموذجا ناجحا في دول عديدة. على سبيل المثال، تقوم الآن لجنة فرعية تابعة لمجلس الوزراء برئاسة رئيس الوزراء يشاركه في رئاستها وزير إدارة الدولة، وبدعم من سكرتارية فنية، بقيادة عملية الإصلاح الأوسع في موزمبيق. وقد كان السبب وراء هذا الترتيب هو مواجهة الضعف الذي تعاني منه وزارة إدارة الدولة بالمقارنة بالوزارات التي تختص بأكثر من قطاع. ويضع هذا الترتيب البرنامج الإصلاحي في مكانة عالية داخل الإدارة المدنية نفسها ومع الناس. وبالمثل، في غينيا أوضح تقييم أجري على الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي إلى برنامج إصلاح الإدارة الحكومية أن وجود جهاز سياسي يعلو الوزارات يقوم بتنسيق الإصلاح ودفعه على المستوى الفني هو أمر ذو أهمية خاصة. وعلى وجه الخصوص، تساعد اللجان التوجيهية على خلق سلسلة مترابطة من مناصري المشروع، وكذا تسهل عملية التنسيق والاتصال. ويدعم استمرار وجود نظراء بطل الإصلاح في وظائفهم تواصل ونقل المعرفة الفنية. وكذلك يضمن بناء مجتمع انتخابي واسع ونشيط، بما في ذلك المعارضة السياسية كلما كان ذلك ممكنا، أن يكون بإمكان البرنامج الإصلاحي

الاستمرار بأمان حتى في حالة إجراء تغييرات في قيادات الحكومة (في إطار العملية الانتخابية)، التي عادة ما تحول قوة دفع الإصلاحات. ويمكن أن يؤدي تعزيز شبكة من المسئولين الحكوميين الذين ظلوا في وظائفهم لمدة طويلة والعاملين الرئيسيين باعتبارهم مناصرين استراتيجيين ومدافعين عن الإصلاح إلى ضمان نجاح البرنامج بقدر أكبر.

وأخيراً يلعب البرنامج الإنمائي دورا مهما في تنسيق المساعدات ، فبإمكانه مساعدة الحكومة في وضع أجندتها الإصلاحية ، وفي أن تكون مناصرة لتلك الأجندة، كما أنه يساعد الحكومة في تنسيق الدعم المقدم من الجهات المانحة لصالح الأجندة.

4-1-6 تفسير مختلف التقاليد الإدارية

يعتمد فهم الدور الذي تقوم به الدولة ومكوناته، والمعاني المتعلقة بالإصلاح، بدقة على التقليد الإداري الوطني، وقد يؤثر كل ذلك على برامج إصلاح الإدارة الحكومية بعدة طرق. على سبيل المثال، قد يكون الدفع مقابل الأداء متسقا مع قيم أصحاب المشروعات والأفراد في أمريكا الشمالية، بينما قد لا يكون كذلك في بلاد مثل ألمانيا و الدول الإسكندينافية. أو أن تكون الهياكل المألوفة لتقليد ما غريبة تماما، ولذلك يصعب فهمها في تقليد آخر. وتعد لجان الخدمة العامة مثالا على ذلك. أو قد يختلف الدافع وراء إجراء نفس الإصلاح، لذلك قد تهدف اللامركزية في بلد ما إلى الحد من قوة وإمكانية حدوث فساد في المركز، بينما قد يكون هدفها في بلد آخر هو تحسين تقديم الخدمات بشكل مباشر أكثر. ويتمثل دور البرنامج الإنمائي في الاستفادة من خبرته العملية الواسعة في أنحاء العالم بالنسبة لمختلف التقاليد الإدارية، وفي تشجيع الحكومة وشركائها المانحين على تصميم الإصلاحات التي تعكس واقع البلد. (انظر بدول جنوب المحيط الهادي).

الفريق الجديد المستورد للإدارة الحكومية
في جنوب المحيط الهادي

في العديد من الدول المقامة على الجزر في جنوب المحيط الهادي، لم تضع عملية إصلاح الإدارة الحكومية،
مستشارون من الخارج، في الحسبان بشكل كاف التقاليد ، والقيود، والقدرات المحلية. وقد عكست معظم الإصلا
النموذج النيوزيلندي، القائم على العمليات الموسعة للخصخصة والتعاقد للشراء من الخارج، ووضع الموازنات ح
مناهج إدارة القطاع الخاص. وبالنظر إلى الضعف الذي تعانيه القدرات المحلية، فقد وضع مدى ملائمة هذه الإص
حتى من جانب بنك التنمية الآسيوي الذي قام بتمويل تنفيذ تلك الإصلاحات. ويبدو أن وضع الموازنة حسب الإنتا
تحليل كاف للموقف الراهن في الإدارة المالية العامة. وعلاوة على ذلك، فإن تكلفة إدخال النظام الجديد لم تُدرس
مقابل المزعومة. وقد أوضح تقرير لبنك التنمية الآسيوي ما يلي: "كان الغرض من محاولة وضع الموازنة ح
القدرات الإدارية والفنية إلى أقصى درجة ... قد يكون لإدخال تلك النظم الجديدة والمفرطة الطموح أثرا سلبيا ...
على الممارسات الجيدة القائمة".

5-1-6 تكريس منهج حقوق الإنسان

يلعب البرنامج الإنمائي دورا رئيسيا في إدماج منهج حقوق الإنسان في البرامج الإصلاحية ، ويعد العنصر الرئيسي لهذا المنهج هو وضع استراتيجيات وطنية وخطط عمل تصون حقوق الإنسان وتحميها، وتحتاج الإستراتيجيات الوطنية لحقوق الإنسان إلى التركيز أيضا على تعزيز قدرات حقوق الإنسان في الخدمة المدنية وفي مؤسسات حقوق الإنسان بهدف خلق الظروف التي تساعد على حماية حقوق الإنسان وتصحيح انتهاكات هذه الحقوق. ويتمثل الانتهاك الرئيسي لحقوق الإنسان في هذا السياق في الإذلال الذي يتعرض له الأفراد، لا سيما الفقراء، والمستضعفون، والنساء، والأطفال على أيدي المسئولين الحكوميين. وتتضمن معالجة ذلك الوضع تدريب الناس ووضع آليات تمكنهم من الإبلاغ عن إساءة معاملتهم الطعن في القرارات التي قد تنتهك حقوق الإنسان.

وفي منغوليا، تعزز الوثيقة الوطنية لحقوق الإنسان من القدرة على تناول الشكاوى، والمراقبة، والتوثيق داخل لجنة وطنية لحقوق الإنسان. في كازاخستان، تقوم الحكومة ببناء القدرات في مكتب تلقي الشكاوى المقدمة ضد موظفي الدولة عن طريق التدريب على التجربة الدولية ورفع المهارات المهنية، بما في ذلك التدريب على الإبلاغ عن المتطلبات بموجب المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد تعدي مفهوم حقوق الإنسان الاهتمامات "التقليدية" للحريات السياسية والمدنية، ليتضمن تلك الحاجات الضرورية للحياة مثل المستوى المعيشي الملائم، والتوظيف، والتغذية، والمأوى، والرعاية الصحية، والبيئة النظيفة، والتعليم. فعلى سبيل المثال، قام المجتمع المدني، في بعض الدول النامية، بالمساعدة في توسيع دائرة النقاش حول إدارة المصروفات العامة من إدارة تكنوقراطية إلى إدارة تستند إلى الحقوق. وقد قامت الدول التي تم ذلك فيها بنجاح، مثل الهند على مستوى الدولة، بدمج رؤية اجتماعية قوية في دساتيرها، كما تضمنت موارد مالية كافية لتقديم الخدمات الأساسية، ومجتمع مدني فعال.

ومن الأمور الهامة أيضا في هذا الصدد التركيز مؤخرا على نظم رصد المصروفات العامة والتي تهدف إلى خلق العلاقة بين المصروفات العامة ونواتج التنمية. وتعد تلك النظم أداة مفيدة لتشخيص المشكلات المرتبطة بتنفيذ الموازنة وتقديم الخدمات، بما في ذلك الفساد. وبالمثل، يقوم مشروع الموازنة الدولي بدراسة تأثير مصروفات الموازنة على منخفضي الدخل كما يقدم الدعم إلى منظمات المجتمع المدني حول العالم التي ترغب في تحسين تفهمها لقضايا المصروفات العامة.

6-1-6 قياس مدى التقدم

لا شك أن قياس مدى التقدم يعد من الأمور الهامة لتقييم نجاح أي برنامج، وقد أصبحت الآن إدارة الأداء واجهة رئيسية للعديد من البرامج التي ترعاها جهات مانحة ، وعند وضع برامج الإدارة الحكومية، كما هو الحال مع كل البرامج، يعد وضع خط الأساس من الأمور الهامة لتحديد أهداف المشروع التي يمكن أن توضع في ضوءها المؤشرات ذات الصلة لرصد مدى التقدم وقياس الآثار المترتبة. هناك خطوتان رئيسيتان يتضمنهما تأسيس الخط القاعدي: (أ) فهم السياق الوطني؛ (ب) الانتهاء من تحليل للموقف أكثر تفصيلا. وإذا ما تم تنفيذ هاتين الخطوتين، يمكن تحديد المؤشرات. ولكي تكون تلك المؤشرات فعالة، يجب أن تكون محددة، ويمكن قياسها، وقابلة للتحقيق، ووثيقة الصلة بالموضوع، ومحددة المدة. غير أن العديد من المؤشرات على المستوى الوطني وحتى على مستوى البرامج لا تقيس بكفاءة آثار ذلك على رفاهة الفقراء، والفئات المهمشة، والنساء ، ويمثل استحداث هذه الأفكار التحدي والقيمة التي تضاف إلى البرنامج الإنمائي، ويقوم مركز إدارة الحكم في أوسلو بوضع مؤشرات في مجال إدارة الحكم.

يعد نجاح معظم الإصلاحات في الحكومة نجاحا جزئيا فحسب ، ولا يرجع ذلك إلى عدم تقديمها نتائج مرضية حالما نفذت بل إلى عدم تجاوزها مرحلة التنفيذ إطلاقا. ولذلك فإن الاستفادة من الدروس المستقاة من التجارب، وتطبيق تلك الدروس، أمر ذو أهمية خاصة. وعلاوة على المناهج الموصى بها أعلاه، فيما يلي بعض الدروس العامة المستفادة من تجربة البرنامج الإنمائي، حيث تنبثق من عمليات التقييم لما قبل البرنامج الإنمائي وحتى إصلاح الإدارة الحكومية :

- **اجعل مجال التغيير في بؤرة الاهتمام وضع أهدافا واقعية ومحددة.** تجنب الإغراء لتناول أهداف إصلاحية أكثر من اللازم في نفس الوقت حيث يؤدي المنهج الزائد للإصلاح، إذا ما استمر لمدة طويلة، إلى تحولات جذرية.

- **عليك أن تدرك أن إصلاح الإدارة الحكومية يستغرق بعض الوقت.** لقد تم تناول هذه المسألة من قبل، ولكنها تستحق التكرار إذا ما وضعنا في الاعتبار ضغط الحاجات التي تشجع كلا من البرنامج الإنمائي والجهات المانحة على إيجاد حلول يمكن تحقيقها في أقصر وقت ممكن. فالحكومات في حاجة إلى أن تكون واثقة من شراكة البرنامج الإنمائي طويلة الأجل وذلك لكسب الالتزام، ولضمان أن تتم مساعدتها في وضع رؤية طويلة الأجل.

- **تأكد من أن هناك فهم تام للإصلاحات، ودعمها، ليس فقط على مستوى القيادة، ولكن أيضا على مستوى الإدارة التنفيذية والموظفين العموميين ككل، والناس.** ومن المهم **أن** يقدم مصممو البرامج التزاما حقيقيا أو انتماءا لمشروع ما منذ بدايته، وأن يضمنوا أن هناك إحساسا منتشرا بالملكية داخل المستويات المختلفة من الحكومة. وفيما يتصل بهذا الموضوع، من المهم **إيضاح "النتائج الطيبة" والإعلان عنها وتقديم حوافز من أجل استمرارية الدعم والإنجازات.** إن إعلان النتائج الطيبة وتقديم الحوافز والمكافآت لمنفذي النظم الجديدة ومستخدميها الناجحين، من شأنه تشجيع الآخرين على الاشتراك، وإحداث تغيير في الاتجاهات نحو الإصلاح، وتخفيف الشعور بالخوف من التغيير.

- **تأكد أن الإرادة السياسية والدعم السياسي مستمران على مدار كل مراحل إصلاح الإدارة الحكومية.** يتطلب الإصلاح قيادة حازمة. كما تعد مجهودات الإصلاح عمليات طويلة الأجل وتتطلب الالتزام طوال فترة تنفيذ العملية. وفيما

يتعلق بذلك، من المهم ضمان أن آليات المسائلة كما هي قبل التفكير في تعبئة الضغط من الشعب.

- تذكر أن دعم الجهات المانحة، (بما في ذلك دعم البرنامج الإنمائي) على الرغم من نواياه الحسنة، قد يكون له تأثير معاكس على الاقتصاد السياسي عن طريق إثارة مقاومة أكبر للتغيير في كل مجالات الإدارة الحكومية. قد يحرر الضغط الذي تمارسه الجهة المانحة من أجل الإصلاح الحكومات من الحاجة إلى التشاور مع مواطنيها والحصول على التأييد لسياستها منهم. وبالإضافة إلى ذلك، غالبا ما تفضل الجهات المانحة برامج الإصلاح الشاملة حتى وأن كان من الأفضل تطبيق مناهج محدودة وتتسم بالتدرج

الفصل الرابع عشر
إصلاحات الحكم والتنمية الإدارية

أولا" - إصلاحات الحكم والدول المتخلفة

التحـــديات والمدلـــولات

- المقدمة

نعرض الطبيعة متعددة الوجوه لإصلاحات الحكم في الدول المتخلفة، والتفاعل المركب للعوامل الفنية والسياسية فيها. ويتم تناول ثلاث مسائل هي:

1- النظرية والتطبيق العملي للمعونات الدولية في مجال الإدارة العامة فيما يتعلق ببناء و/ أو إصلاح نظم الحكم؟.

2- التحديات التي تواجه تطبيق تلك الدروس والنماذج على الدول المتخلفة/ الضعيفة؟.

3- المدلولات المقابلة لتعزيز استراتيجيات الإدارة المستدامة؟.

14-1- النماذج والتطبيق (الدروس المستفادة)

قامت قوى التحرير الاقتصادي والرأسمالية العالمية والديمقراطية المهيمنة بصياغة الإطار الذي تستطيع من خلاله الدول سن تشريعات الحكم وقادت تلك القوى حركة إصلاح للحكم على مستوى العالم تجمعت مفاهيمها وقواعدها في نموذج عام بأبعاده الاقتصادية والإدارية والسياسية.

ويمكن النظر إلى هذا النموذج كتوليفة من " إجماع واشنطن " الذي قلص دور الحكومة إلى تسهيل أعمال القطاع الخاص وتدفق الاستثمارات العالمية ، والادارة العامة الجديدة التي أُطلق عليها " ما بعد البيروقراطية " أو

" الحكومـة المُنظمـة " أو " الإدارة العامـة للسـوق " . وفيمـا دعـت الصـياغات الأولـى للنموذج إلـى حصر دور الحكومة فـي حده الأدنـى، إلا أن صـورته الحاليـة تُشدد على أن يكون الحكم قوياً وفـاعلاً خاصـة فـي الدول الناميـة والتـي فـي طـور التحول الديمقراطي . علاوة على ذلك ، فإن الحكم الفعال ضروري للبعد السياسي للنموذج لأنه لا يمكن أن تضمن بنيات وإجراءات نظام الحكم الضعيف أن تتجنب المنافسة على السلطة والموارد من سيطرة أو كبح أو فساد الصفوة.

ومن أجل الاختصار، يمكن إيجاز النموذج على النحو التالي:

1- **من الناحية الاقتصادية**، يؤكد النموذج علـى السوق كقاعدة أساسية منظمـة للمجتمعـات فيمـا ينحصـر دور الحكومـة فـي كفالـة سياسـة مسـتقرة وثابتـة للاقتصاد العام، والمحافظة على حكم القانون وتطبيق حقوق الملكية، ووضع إطار لدعم وتنظيم السوق ودعم استثمار القطاع الخاص.

2- **أمـا مـن الناحيـة الإداريـة**، فـإن النمـوذج يتصـور حكومـة مصـغرة تـوفر الخدمات الأساسية والبنية التحتية بكفاءة وفعالية من خلال تقديمها مباشرة وعن طريق القطـاع الخـاص وبالمشـاركة مع مؤسسـات المجتمـع المـدني. وتكون الإدارة العامـة لامركزيـة وشفافة ومرنـة وديمقراطيـة حتـى تتكامـل الحكومة مع المواطنين. وستؤدي هذه المقومات إلى زيـادة الفعاليـة والكفـاءة ورأي أقوى للمواطن في الحكم.

- **ـويركز البعد السياسي** للنمـوذج علـى آليـات الحكـم الـديمقراطي بمـا فـي ذلـك اختيـار القيـادة السياسـية عـن طريـق الانتخـاب، ونظـم للمسـؤولية والأمانـة، وحـل النزاعـات، ومؤسسـات وإجـراءات تحقيـق الاتفـاق العـام. ويعنـى الحكـم الـديمقراطي بـالعدالـة الاجتماعيـة وتسـاوي الفـرص، وإدارة التنـوع، والشـرعية الكاملـة، وحمايـة الضـعفاء. ولتحقيـق تلـك الأهـداف،

يسعى الحكم إلى فتح سياسة وعمليات تخصيص الموارد لتتجاوز دوائر الصفوة المغلقة ونقل السلطة إلى الأجهزة المحلية التي يمكن وصول المواطنين إليها. وتتخذ هذه العوامل العقد الاجتماعي كأساس لها حيث يتنازل المواطنون عن حقهم الطبيعي في الحكم الذاتي للدولة عوضاً عن المزايا الاجتماعية المستمدة من سيادة الدولة.

لقد ركز عون المجتمع الدولي في بناء قدرة القطاع العام، وبناء الحكم السليم، على تلك الأبعاد الثلاثة المذكورة أعلاه. وقد قام صندوق النقد الدولي بالتعاون مع البنك الدولي، من خلال الاستقرار الاقتصادي والتعديلات الهيكلية، بدور أساسي في الإصلاحات الاقتصادية وإصلاحات السوق.

كما ركز البنك الدولي وهيئات الأمم المتحدة المختلفة على الجوانب الإدارية للحكم متناولة إصلاح الخدمة المدنية، وتقليص القطاع العام، وتقديم الخدمات والتعاقد عليها، وبناء القدرات، ودعم المؤسساتية . وقد لعبت مؤسسات الإنماء الثنائية، مثل هيئة التنمية الدولية الأمريكية ووزارة التنمية الدولية البريطانية، دوراً رائداً في تعزيز الإصلاحات الديمقراطية بما في ذلك الانتخابات ونظم انتخاب، وتعزيز المجتمع المدني والأجهزة التشريعية، وإصلاح النظام القضائي، ومكافحة الفساد وغيرها.

توجد تجارب حقيقية في مجال إصلاح الإدارة العامة والحكم تتناول الأبعاد الثلاثة للنموذج ُتوثق النجاحات والإخفاقات محددة العناصر الرئيسية للدعم المؤسسي وبناء القدرات والتغييرات الضرورية في السياسات.

وتوجز الدروس الرئيسية المستفادة بما يلي:

أ- أن بناء دول ونظم مقتدرة والمحافظة عليها مسعى طويل المدى يتطلب التزاماً، واستقلالاً، وبناء مهارات وعوناً فنياً.

ب- إن قدرة القطاع العام على أداء المهام الأساسية تنشأ بصورة أسرع وتكون أكثر صموداً حينما تُستكمل بتعزيز قدرة المواطنين على تحديد متطلباتهم.

- تعتمد إصلاحات الحكم الناجحة بشكل كبير على المستويات الكائنة لقدرات الدولة. فإذا كانت الدول ضعيفة وعاجزة وفاسدة و/أو شبه استبدادية، فإن الإصلاحات لا تنجح أو تستمر؛ أو تؤدي، في حالات استثنائية، إلى الانهيار الجزئي أو الكلي لوظائف ومؤسسات الحكم.

حين تجتمع القوى الجغرافية السياسية و/أو الأثنية السياسية مع التدهور الاقتصادي، يظهر سوء الحكم والإدارة كعرض، وهناك عوامل مثل الركود الاقتصادي، وتدني الدخول، والسعي الدؤوب من قبل النخبة المسيطرة لجمع الأموال، وعجز نظام الحكم عن أداء واجباته، والمنافسة على الموارد الطبيعية كل ذلك يسهم في عجز الدول والكوارث الإنسانية.

يلخص الجدول اللاحق بياناً توضيحياً بتدخلات الحكم في الدول المتقدمة الوظيفية والدول المتخلفة. وتمثل هذه التدخلات خط التفكير وأفضل الممارسات الحالية، استناداً إلى النموذج المقترح. فالتدخلات في الجانبين الأيمن والأيسر لا يغني بعضها عن الأخرى. ويكشف الجدول عن أن تركيز التدخلات في الدول الوظيفية يؤكد على تأسيس التغيير المنظم في النظام الرسمي للحكم، فيما تستهدف التدخلات في الدول المتخلفة إعادة بناء الثقة والتعاون بين المواطنين ووضع الأسس لإعادة إنشاء وظائف الحكم الأساسية. فالنموذج قابل لإعادة النظر والتنقيح طالما أُعيد إدخال موضوع بناء الدولة في قاموس المجتمع الدولي.

جدول يوضح التدخلات التوضيحية للحكم في الدول المتقدمة الوظيفية والمتخلفة

الدول المتقدمة (الوظيفية)	الدولة المتخلفة
* تعديلات هيكلية/ إدارة الاقتصاد القومي. * إطار تنظيمي وإصلاح تشريعي. * تطبيق الديمقراطية والإصلاح الانتخابي. * اللامركزية * دعم الأجهزة التشريعية. * الإصلاح الإداري. * نظم الموازنات. * التدريب الإداري للقطاع العام. * الخصخصة. * تطوير البنية التحتية. * بناء قدرات قطاع الخدمات(مثل الصحة، الزراعة، الخدمات الاجتماعية). * تنمية المجتمع * دعم المجتمع المدني/ تكوين رأس المال الاجتماعي. * المؤسسات غير الحكومية الرقابية(	* إصلاحات دستورية، أطر قانونية، وحكم القانون. * آليات المصالحة الوطنية(مثل لجان تقصي الحقائق والمصالحة). *حل النزاعات / تخفيف حدة الصراعات. * الأمن / حفظ السلام. * إضفاء المهنية على الجيش والشرطة. * إعادة بناء المؤسسات التمثيلية. * إعادة بناء مؤسسات الحكومة المركزية الرئيسية. * إعادة بناء الشرعية (مثل الانتخابات) * تقديم خدمات محدودة / البنية التحية الأساسية. * إعادة بناء مؤسسات المجتمع. * بناء الثقة في المجتمع المدني.

حقوق الإنسان، مكافحة الفساد).	

14-2- تحديات تطبيق النموذج

لقد ثبت عملياً أن التدخل في الدول المتخلفة والضعيفة على درجة عالية من التعقيد. وكما ورد، فإن اختصاصيي الحكم في المجال الأكاديمي، ومخططي السياسات، وهيئات العون الدولية، وأجهزة الأمن الحكومية والمؤسسات غير الحكومية يعملون بهمة لمعرفة كيفية التغلب على هذا التعقيد. كما برزت مسائل جوهرية حول ترتيب التدخلات للانتقال من مرحلة ما بعد الصراع مباشرة إلى مهام الحكم الاجتماعية الاقتصادية " العادية "، وتركيبة " حزم " التدخلات المناسبة، وتأثيرات البيئة.

إن مشكلات الترتيب نشأت على أساس الآتي:

أ- متطلبات الحكم الآنية للترتيب الصحيح للانتقال من مرحلة الطوارئ أو ما بعد الأزمة مباشرة إلى مرحلة التعمير.

ب- احتياجات الحكم طويلة المدى حال إعادة بناء الدولة الوظيفية يمكن بعدها للحكومة استئناف بعض " أعمالها المعتادة". أما العلاقة بين هذين فهي مسألة شائكة أخرى، إذ كيف يتم تناول احتياجات الحكم الآنية في الدولة المتخلفة(الجانب الأيسر من الجدول) وفي الوقت نفسه وضع الأساس للحكم المستقبلي، أو على الأقل عدم تعريضه للخطر(الجانب الأيمن من الجدول)؟

لقد حال الترابط بين المكونات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعرقية للدول التي تعاني من الأزمات دون البحث عن مجموعات تدخل مبسطة وسهلة التطبيق .

كما لا يمكن فصل تركيبة التدخلات من مستوى العون الذي يرغب المانحون في تقديمه ومدى قوة التزامهم بالمشاركة. وتأسيساً على ذلك، وفيما يمكننا تحديد مكونات القدر الكامل والمثالي من الموارد لإعادة بناء الحكم استنتاجاً من بيانات الجدول السابق ، إلا أنه لا بد من اخذ الفجوة المحتملة للتطبيق في الاعتبار.

ويتناول عالم التنظيم الإداري(وود ورد / Woodward) هذه الفجوة على أساس " تباينات " ثلاثة فيما يتعلق بالعون للدول المتخلفة والضعيفة هي:

1- التباين بين نذير مخاطر الدول المتخلفة ومصلحة الدول المانحة.
2- التباين بين الموارد التي تتعهد بها الدول المانحة والموارد المطلوبة فعلياً.
3- خصائص المخاطر والمجالات التي أبدت الدول المانحة، **في الواقع** ، التعامل فيها. وينشأ هذا الانفصام الأخير عن عدم المعرفة التامة بكيفية تناول مسائل الحكم في الدول المتخلفة إلى جانب غياب المهارات والتدريب في معالجة تعقيد تدخلات الحكم.

إن تحديات تطبيق إصلاحات الحكم في الدول المتخلفة تتأثر بالظروف البيئية، ومن بين هذه الظروف تتمثل الرئيسية منها في :

أ- الخصائص الاجتماعية التاريخية المتميزة لكل وضع على حدة والتي تحدث الأزمات وعجز الدولة.

ب- الاقتصاد السياسي لحفظ السلام والعون الإنساني والتنموي.

فالنماذج المرحلية والانتقالية المعممة (مثل نموذج الإغاثة للتنمية أو نموذج التحول الديمقراطي)، حسب هذا الخط من النقاش، يغفل أو يُسقط أهمية البيئة. مثلاً، يدعو بعض المختصين إلى " إنهاء النموذج الانتقالي" مورداً افتراضه

المعيب بأن الظروف الأساسية " لن تكون عـاملاً جوهريـاً لا فـي بدايـة عمليـة الانتقال أو في نتائجها. أما فيما يتعلق بالتنمية الاقتصـادية .

هنـاك مـن يـتكلم عـن " سـقوط نمـوذج إجمـاع واشـنطن"، ويـدفع بـان النمـوذج ينهـار بسـبب أُطـر سياسـته الموحـدة، وان التوصـيات العموميـة قد فشـلت فـي تحقيق مردودات اقتصادية وتخفيف حدة الفقر. وهناك إطار بديل هو "إجمـاع الجنوب" المزعوم يجري تطويره، يرفض أسـاليب بـرامج العمـل ويسـعى إلـى تكييـف معايير السياسات مـع الظـروف الأصـلية والبيئيـة الخـارجيـة وديناميـات التغيير.

لقد استحدث الاقتصـاد السياسـي للتـدخل الخـارجي فـي الظـروف الطارئـة المعقـدة والـدول المتخلفـة مصـادر إضـافية للتعقيـدات البيئيـة فـي تخطـيط وتطبيـق إصلاحات الحكم. أما من جانب القوى الخارجية، فلأهدافهم ومصالحهم وأدوارهم المتباينة أثرها الواضح. . وفيما أهداف المؤسسات غيـر الحكوميـة الدوليـة مختلفـة الإغاثة ، وحقوق الإنسان، والعدالة، والتنمية- تركز مؤسسـات الإقـراض المتعددة الأطـراف أساسـاً علـى تمويـل عمليـات التعميـر والعـودة إلـى النشـاط الاقتصـادي المنتج. وعليه، فإن غلبة أي من هذه الأهداف أو أيـة مجموعـة مؤتلفـة منهـا سيتم العمـل علـى تحقيقهـا، ومـدى التحـالف بـين العناصـر المختلفـة و/أو التنـافس بينهـا، ومقدار المساعدات التي يتم جلبها فـي موقـع الأزمـة عامـل أساسـي فـي تحديد أيـة إصلاحات في الحكم مناسبة وعملية.

أما داخلياً، أي داخل الدولـة المتخلفة، فإن للعناصر الفاعلة المحلية أهدافها الخاصة ومصالحها وأدوارها. ومن الملامح الأساسية أن العناصر الفاعلة الداخلية ليست مهتمـة كلهـا بنفس القدر إذ أن لمـا يسـمى أمـراء النفـوذ مصـالح كبيـرة فـي إطالة الأزمة لمزيج مـن الأسـباب الاقتصـادية والسياسية. وتعقد العناصـر الفاعلـة

المحلية اتفاقات لأجل السيطرة على الدعم الدولي الذي يأتي من بعد على أمل أن يحصل على السلطة الشرعية في مرحلة البناء ودور في الحكم . وقد تستبعد أو تحرم هذه الاتفاقات الجماعات الأخرى التي يتطلب التعمير التزامها الإيجابي وقدراتها ومواردها. على أن الالتزام والقدرات والموارد في الدول المتخلفة غالباً ما تكون محدودة فيما تفتقد العناصر الفاعلة المحلية الإرادة السياسية لمواصلة الإصلاحات واقتسام السلطة على وجه الخصوص؛ ومهارات القيادة والحكم للتقدم نحو الوفاق وإعادة بناء مؤسسات الحكم الأساسية؛ ورأسمال اجتماعي كافٍ لتجاوز الكراهية والشكوك، أو ابتدار التعاون والمحافظة عليه؛ والقدرة الإدارية؛ والخبرة في الممارسة الديمقراطية .

14-3- نتائج ومدلولات تعزيز الإصلاح المستدام للحكم

استناداً إلى العرض والتقييم السريع لإصلاحات الحكم وتطبيقها على الدول المتخلفة، ما هي النتائج والمدلولات التي تنبثق لجعل الإصلاحات فعالة ومستديمة؟ تلك بعض الإجابات وبعض الأسئلة الإضافية المرتبة على أساس أجندة وأدوات وقيم العون الدولي والاعتبارات العملية. وهناك عدة خيوط مشتركة تربط النقاش أولها: الحاجة إلى دمج التاريخ والسياق في تخطيط وتطبيق تدخلات الحكم ولتجنب إغراء الحلول الوصفية الجاهزة. ويتمثل الخيط الثاني في الارتباط الوثيق بين" ماذا وكيف" (إذ تتوافق تدخلات الحكم العملية مع أهداف، وموارد، والتزام وقدرة العناصر الفاعلة في التدخلات).

أما ثالث الخيوط فهو تأثير الثقافة والقيم، ليس بمفهوم الرؤية المحتملة لـ " صراع الحضارات " ، ولكن كأحد جوانب السياق التي لم يتم دمجها بعد في الحكم أو تدخلات التنمية الاجتماعية الاقتصادية.

1- أجندة العون الأجنبي المتغيرة

لقد تزايد في عالم اليوم، ظهور موضوع نظام الحكم السليم في أجندة العون الأجنبي. وتنبثق هذه الرؤية المتجددة، **أولاً**، بسبب ارتباطها بالدول المتخلفة والمخاطر الأمنية التي تشكلها، **وثانياً** لأن الحكم السليم قد طرح كأحد المقاييس لتحديد أي الدول تتلقى المساعدات.

أدت آثار أحداث 11 أيلول في أمريكا إلى ظهور دعوات إلى أن يكون " العون الخارجي للدفاع عن أنفسنا " و" الاستخدام الواعي والذكي وحتى القاسي للعون الدولي كأداة سياسية ، **وتنطوي على النزوع في هذا الاتجاه ثلاثة مخاطر رئيسية:**

أول هذه الأخطار أن الأهداف الجغرافية السياسية للحرب ضد الإرهاب ستقود المجتمع الدولي إلى غض الطرف عن الدول التي تعاني من مشكلات عويصة في الحكم، مكافئاً لها لانضمامها للتحالف ضد الإرهاب ولكن على عكس المنتظر يمكن أن يؤدي إلى زيادة فرص فشل الدولة والحكم مستقبلاً.

ثانياً: عرض الالتزام باستخدام العون كمكافأة لنظام الحكم الجيد في لغة جوفاء.

ثالثاً: بسبب الضغوط لإظهار نتائج، فإنها ترفع من إمكانية إتباع مداخل متعجلة لإصلاح الحكم في الدول المتخلفة، وتطبيق شكلي وعقيم، وتوقعات غير واقعية من التغيير، والاستخفاف. لذلك فإن الاستمرار في التقدم نحو إصلاحات الحكم والتدخلات في الدول المتخلفة سيكون تحدياً يتطلب أهدافاً واقعية وإدارة سياسية على مستوى عالٍ في ما بين الحكومات الغربية.

2- تطوير وتطبيق الأدوات

هناك عدد من الأدوات التحليلية والعملية البارزة لمرحلة ما بعد التخلف وتدخلات الحكم في الدول النامية. وتشمل تلك الأدوات أدوات ُأخذت من الإدارة

الاستراتيجية. ومن التي يمكن أن تساعد في عملية تسوية الخلافات وصياغة الخطط والمشروعات المتعددة لإقامة البنية التحتية ووظائف الحكم الأساسية، مثلاً تحليل بيانات أصحاب المصلحة المعنيين، وتحليل جوانب القوة والضعف والفرص والمخاطر الخارجية. كما يمكن أن يكون اكتشاف وتقييم من يملك أية قدرات وموارد ضروري في تطوير عناصر أية حزمة للإصلاحات وتحديد ترتيبها.

وقد طور برنامج العون الأمريكي، على سبيل المثال، عدداً من أدوات تقييم الحكم،والمجتمع المدني، ومكافحة الفساد. ومن الأدوات الأخرى الواعدة بالنسبة إلى تسوية الخلافات والتخطيط على السواء عمليات المحاكاة خاصة عند تناول موضوع الاعتماد المتبادل بين الاقتصاد والسياسة والتنمية الاجتماعية، وإعادة التعمير، والتنمية .

الأدوات المتعلقة بالعملية ضرورية للتعامل مع " كيفية " الإصلاح، فمن الممكن أن تساعد أدوات مثل أساليب التوسط والمفاوضات، أو ورش عمل حل المشكلات في حل النزاعات والوصول إلى اتفاقات حول من ستكون له السلطة، والموارد، والتفويض لتطبيق السياسات العامة والبرامج. ومن الممكن أن يسهل تطبيقها تنفيذ الاتفاقات من خلال التأكيد على أن أصحاب المصلحة الحقيقية الأساسيين قد ُاخذوا في الاعتبار، وتمت مشاورتهم، ومشاركتهم في تطوير المشروعات والخطط الناجمة عن الاتفاق. ومن الضروري على وجه الخصوص أن يتلقى المسؤولون المحليون تدريباً في استخدام مثل هذه الأدوات طالما سيكونون في

" خطوط المقدمة" للحكومات المحلية وتقديم الخدمات التي أعيد بناؤها.

كما أن أدوات العمليات ضرورية أيضاً في معالجة الاختلافات بين الأجندة المتنافسة والمواقف القيمية للعناصر الفاعلة المختلفة في فترة ما بعد إنهاء التخلف، ويتجه أعضاء المجتمع الدولي إلى التركيز على الأهداف الإجرائية المتعلقة بالتقدم بأسرع ما يمكن نحو إعادة السلام، والحكم، والنشاط الاقتصادي.

على أن العناصر المحلية الفاعلة قد تشمل جماعات تهتم بالعدالة الاجتماعية، أو المحافظة على الهوية الثقافية، أو المكافأة في المقام الأول. ومن الممكن أن تحدث هذه الاختلافات، والتي يفاقمها عدم معرفة العناصر المحلية بمصطلحات " التنمية " الفنية التي يستخدمها المانحون في المشروعات والبرامج، انقساماً يلزم معالجته من خلال المنهجيات العملية للتشاور والتوسط والتفاوض. كما أن مثل هذه المنهجيات ضرورية للتوسط بين القادة المحليين ومناطقهم الانتخابية إذ أنه كلما تعلم القادة المحليون لغة وإجراءات أنشطة العون وتعودوا على الاتصال مع العاملين في العون الخارجي.

تنشأ فجوة محتملة بينهم وبين ناخبيهم.

ومن التعقيدات الأخرى للأدوات التحليلية والعملية المتعلقة بإمكانية تخطي الانقسامات في القيم والسلطة ما يرتبط بتقييم مشاركة الريف في الحكم. وقد أثبتت هذه الأدوات فعاليتها في ربط السكان المحليين بالمؤسسات الحكومية حيث المشاركة في معلومات وبيانات التنمية من أسفل إلى أعلى أكثر من كونها ُأحادية ومن أعلى إلى أسفل.

فقد استخدمت وزارة الشؤون المحلية الاندونيسية بمساعدة اليونيسيف، مثلاً، نظام تقييم مشاركة الريف في الحكم في تخطيط التنمية الريفية في الفترة 1995-1996 والذي رفع الاستثمار في مجال صحة الطفولة والأمومة.

فزيادة استخدام تقييم مشاركة الريف في الحكم هي أحد السبل لإعادة بناء أنماط حكم تنطوي على إمكانية التحول في اتجاه اللامركزية والديمقراطية على المستوى المحلي . وبهذه الطريقة يمكن أن يسهم نظام تقييم مشاركة الريف في الحكم في استراتيجيات إعادة بناء الحكم مثل مدخل تنمية المناطق الذي اتبعته الأمم المتحدة .

إن لتقنيات المعلومات والاتصالات أهميتها للأدوات التحليلية والعملية على السواء فيما بعد مرحلة النزاع، حيث مدى ومحل السيادة لم يتأكدا بعد، وضعف البنية التحتية، والحاجة إلى الاتصالات، والمفاوضات والتخطيط فيما بين فئات متباينة ومتباعدة من أصحاب المصلحة.

ومن الممكن أن تفيد هذه التقنيات في المساعدة على كفالة التنسيق فيما بين الأجهزة المختلفة، ومؤسسات القطاع العام المركزية والمحلية، والمؤسسات غير الحكومية، والمانحين الدوليين. ومن أمثلة تقنيات المعلومات الأخرى التي يمكن أن تساعد مثلاً في توسيع نظام تقييم مشاركة الريف، وفي تخطيط واختيار مواقع استثمارات البنية التحتية أو دعم نظم الإنذار المبكر ونظم المعلومات الجغرافية.

3- توحيد القيم

تحدد القيم والمسائل الثقافية الأساسية الاقتصاد السياسي للاستجابة الدولية في الدول المتخلفة وإعادة بنائها. وتنشأ مشكلات القيم في ثلاثة مستويات: فيما بين أصحاب المصلحة المحليين، وبين العاملين المحليين والأجانب، وفي المجتمع الدولي وداخل مؤسسات العون. فأي تدخل يستلزم بالضرورة تغييرات في الوضع القائم ما يفضي إلى وجود رابحين وخاسرين.. وحتى يمكن الخروج من حالة القصور وإعادة بناء حكم مستدام، يتعين على أصحاب المصلحة أن يقتنعوا بأن من مصلحتهم التفاوض وبناء هياكل ديمقراطية، وهوية جماعية،

وأنماط سلطة يتم تقاسم النفوذ فيها للصالح العام. وهنا يكون التركيز على بناء الوحدة الوطنية والكرامة الوطنية.

و ُتبنى هذه الجهود على نوع من الإحساس بالقيم المشتركة والهوية الوطنية وبما أن الثقة تمثل مشكلة، فإن نجاح هذه الجهود يتوقف على بناء الثقة. ومن الممكن أن يساعد الحكم الذي يتضمن تلك القيم بناء الثقة من خلال آليات الشفافية والمسؤولية إلى جانب تحديد مواصفات العقود، والأدوار والمسؤوليات، وإجراءات العمل القياسية.

4- الاهتمام بالعملية

من المسائل التي أثيرت مراراً حول التدخل لإعادة بناء نظم الحكم في الدول المتخلفة، أن ما يهم كثيراً هو كيفية تقديم العون والكيفية التي ُخططت وُطبقت بها الإصلاحات.

وتتعلق الاعتبارات الهامة للعملية بالوفاق، و المشاركة وشمول كافة الأطراف، والتمكين. وتتمثل الخطوات الأساسية اللاحقة باستئناف النشاطات الاقتصادية بفاعلية، وانصراف الناس إلى العمل، وإتاحة فرص المصلحة لهم في إعادة التعمير.

كما أن القيادة السياسية على المستوى المركزي والمحلي بحاجة إلى مصلحة في عملية البناء.

ويجادل باحثون وممارسون عديدون بأنه سيكون للكيفية التي يُقدم بها العون تأثير على الإرادة السياسية للإصلاح، و أن الأهداف المناسبة تقع في المستويين الإقليمي و المحلي.

وتتعلق مسائل " الكيفية " أيضاً بتأسيس جهود تطبيق الديمقراطية كجزء من استعادة الحكم السليم، تلك الجهود التي كانت وما زالت موضوع حوار واسع.

ففـي بدايـة تسـعينيات القرن العشـرين رأى بعـض المحللـين أن نظـام الدولـة القوي شبه الدكتاتورية هو الأقدر علـى دعم جهود التنميـة ومـن ثـم فـإنهم ينظـرون إلــى تطبيـق الديمقراطيـة كمسـألة ثانويـة.تحول المؤشـر فيمـا بعـد لصــالح تطبيـق الديمقراطية كمطلب ضروري لدولة التنمية على أن تعزيـز العمليـات الديمقراطيـة في الدول المتخلفة ينطوي علـى كثير من المشكلات.ويحذر بعض المحللين مـن أن التطبيق المبستر أو الظـاهري للديمقراطيـة قد يقوض الاستقرار، ويعرض البـلاد لخطر النزاع .

خاتمـــــة

تسـاعد عمليـات التـدخل عبـر المعونـات التـي تجمـع بـين تقـدير الاحتياجـات والتخطيط بالاشتراك والاتفاق بين المـانحين وممثلـي الدولـة المعنيـة(بمـا فـي ذلـك المؤسسات غير الحكومية والمجتمع المدني) بطريقة أكثـر كفـاءة وفاعليـة بتوحيد المزايا/ الخبرة النسبية، وأولويات وقيم الأطراف المختلفة للعمل علـى:

1- تحديد كافة الاحتياجات.

2- ملاءمـة الأولويـات، والمزايـا النسـبية، والقـيم، والاحتياجـات مـع المشــاركين المعنيين.

3- تحديـد الفجـوات بـين المصــالح المقـررة والالتزامـات الضـرورية، وبـين تلـك المصالح والالتزامات والقدرة الفعلية لتناول تلك الاحتياجات. ومن الممكن أن تفيد عمليـة التنسيق هذه فـي تحديـد الوسـائل والعمليـات المتـوفرة مـن خـلال الخبـرات المشتركة، وفي تضمين وتسوية الاختلاف في القيم الممثلـة حيثمـا كـان ممكنـاً. إن

هذا الأسلوب يمكن أن يكفل الفعالية من خلال استحداث تدخلات تلائم أربعة معايير للعون الإنساني متفقاً عليها عموماً وهي:

1- الارتباط أو الاعتماد المتبادل بين الأطر الزمنية والمشكلات والمداخل.

2- تساوق الأنشطة على أساس التقسيم الفعال للعمل استناداً إلى المزايا النسبية الخاصة بكل طرف من الأطراف المشاركة.

3- التغطية الكاملة استناداً إلى الحاجة والشمول.

4- التناسب مع الاحتياجات والقيم المحلية، والملكية، وفعالية التكاليف .

إذن، وفيما يمكن أن تساعد الوسائل والعمليات إلا أنها وحدها غير كافية لمقابلة تحديات إعادة بناء نظم الحكم في الدول المتخلفة بفعالية. وتمثل اعتبارات السياسة الأجنبية والمحلية التي تشكل مصالح الدول المانحة في التدخل في الدول النامية، وفي التعهد بالتزاماتها عقب تخفيف حدة الأزمة الآنية عوامل رئيسية . على أنه حين يتم التسليم بالفجوة بين مقاصد السياسات التي ُيعتقد بها والمقاصد الحقيقية ومعالجة تلك الفجوة، فإن الموارد والالتزامات المناسبة ستكون في متناول اليد. لقد أوضح النقاش كيف تتعرض الجهود المتوافقة للتمسك بـ " الصورة العظيمة" للتقويض عن طريق الإجراءات التفصيلية لعمليات الهيئة المانحة وعمليات تقديم العون على أرض الواقع. ومن الممكن أن يسهم الانتباه في تعقيدات أجندة العون الأجنبي المتقلبة، وتطبيق وتنقيح الأدوات التحليلية والعملياتية، ودمج القيم والأجندة والتي تكون متعارضة أحياناً بصورة مناسبة، والعمليات الديمقراطية لزيادة الفعالية، في التلاؤم بين الجوانب النظرية والعملية لتعزيز إصلاحات الحكم في الدول النامية.

ثانيا " - التحول من نماذج التميز في تقديم الخدمات المحلية

إلى القياس المقارن في "الحكم المحلي السليم"

مقدمة:

هناك اتجاه عالمي نحو تحسين الخدمات المحلية من حيث معايير الأداء وآليات تخطيط وتنفيذ إجراءات تحسين الخدمات.

من أهم أدوات إصلاحات الحكم المحلي القياس المقارن الذي يتميز على المستوى المحلي، مقارناً بعالم الإدارة العامة المحلية، وبسهولته من الناحية المنهجية وبأنه ليس مثيراً للخلاف سياسياً. وعادةً ما تتم مقارنة الخدمات المحلية مع نموذج عام للتميز أو مقارنتها مع خدمات مقدمة من قبل سلطات محلية متماثلة.

ولم تعد أغلب معايير ونماذج وطرق القياس المقارن الموجودة حالياً التي تستخدم لتقييم تقديم الخدمات المحلية ، تلائم حاجات المراكز المحلية. ولا تشير الإدارة المحلية السليمة إلى توجيه الخدمات المحلية لإرضاء الزبائن ودافعي الضرائب فقط بل وإلى تمكين المجتمعات المحلية من حل مشكلاتها والعمل على استشراف مستقبل أفضل للمستفيدين. لذلك ،إن إصلاحات الحكومة المحلية بحاجة إلى أكثر من تحسين الخدمات المحلية من خلال دعوتها إلى الاستفادة من التجربة العالمية للابتكار في مجال الحكم المحلي التي يمكن تطبيقها في " الحكم المحلي السليم ".

لهذا ، يتم بعرض موجز لدوافع إصلاحات الحكومة المحلية في دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية منذ ثمانينيات القرن العشرين، ثم استكشاف الاتجاهات الحديثة في إصلاحات الحكم المحلي والمجتمع في المملكة المتحدة وألمانيا. وبعد ذلك تحليل ما إذا كانت الطرق والمعايير الحالية للقياس المقارن التي أُدخلت في النماذج التقليدية " للتميز" في الحكومة المحلية تتوافق مع الاحتياجات الحالية للمجتمعات المحلية. فالنماذج التقليدية للإدارة المحلية بحاجة

إلـى التوسـع لتتضـمن جوانـب " الحكـم المحلـي" وتحديد معـايير لنمـوذج "الحكـم المحلي" الجديد الذي يأخذ فـي الاعتبـار احتياجـات المجتمعـات المحليـة فـي القـرن الواحد والعشرين. **وأخيراً**، يدرس الكاتبـان بعض الاستخدامات المحتملـة وحدود المدخل المقترح.

منهجية التجربة:

تستند التجربـة علـى دول منظمـة التعـاون الاقتصـادي والتنميـة فـي إصـلاح الحكـم المحلـي مـع تركيـز خـاص علـى تجربـة المملكـة المتحـدة وألمانيـا. وتشـكل دراسـتان بحثيتان رئيسيتان القاعدة التي تستند إليها هذه التجربة:

إحداهما ، دراسـة أمرت بهـا لجنـة التدقيق حـول الـدروس التـي ُطرحـت للحكـم المحلي في المملكة المتحدة من قبل الإبداع و" أفضـل الممارسـات " العالميـة فـي تخطيط الخدمات (عام 1998) أتاحت استخلاص أحدث الاتجاهـات للاصـلاح فـي المستويات المحلية.

أمـا الثانيـة ، فهـي دراسـة عالميـة مقارنـة حـول المعـايير المستخدمة لتقدير الأداء التنظيمي في القطاع العام في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التـي أُجريـت فـي معهـد بحـوث الإدارة العامـة فـي إسـباير(عام 1996) قـد تـم تحـديث الدراسة الأخيرة في عام 2000 موضحة بأن أدوات تقييم الأداء والنماذج التـي تـم تحديدها سابقاً مازالت مهمة .

تمخـض عـن تحليـل الدراسـتين مفـاهيم مثيـرة للاهتمـام. وأصـبح جليـاً أن المعايير الحالية للقياس المقارن لا تعكس الاتجاهات الحالية للاصـلاحات الإداريـة في الحكم المحلي، وبالتالي لم تعد توفر توجيهاً ملائماً للممارسين حول ما يشكل "

الحكم السليم " علاوة على ذلك، فمن الواضح أنه لايمكن أن تستند أية معايير مقترحة للقياس المقارن للحكم المحلي على نظرية متكاملة للحكم.

في الواقع، من السابق لأوانه الحديث عن " نظرية للحكم " حتى في حالة وجود بعض الأجزاء النظرية المتعلقة بجوانب للحكم ومع ذلك، ووفق ما يوضح البحث التجريبي، فإن الحكم المحلي موجود في عالم الواقع، وأن ما يحتاجه الممارسون ليس نظرية، استناداً إلى تفاصيل الأفكار المجردة للحكم المحلي، بل أنهم على الأرجح بحاجة إلى بعض التوجيهات لتقدير ما إذا كانوا يسيرون في الاتجاه الصحيح.

التحديات التي تواجه المجتمعات في بداية القرن الواحد والعشرين:

كانت عجوزات الموازنة في مطلع ثمانينيات القرن العشرين دافعاً رئيسياً للإصلاح في الحكومة المحلية- بغض النظر عما إذا كانت هذه العجوزات مفروضة من جانب الحكومة الوطنية أو سببتها السلطات المحلية نفسها. وغالباً ماتعاني البلديات من الضغوط المالية بسبب إيرادات الضرائب غير المستقرة والمتطلبات المتزايدة للخدمات البلدية. وقد حاولت بعض المستويات العليا في الحكومة أحياناً تصدير الضغوط المالية للمستوى المحلي ومن ثم زيادة الضغوط على السلطات المحلية حتى تحقق الأخيرة وضعاً أفضل لموازناتها وفيما ظلت الخدمات المحلية بحاجة إلى أدائها بطريقة اقتصادية وفعالة، أصبح الدافع المالي للاصلاح الإداري أضعف.

ومع ذلك، فقد ظهرت تحديات خارجية أخرى تدفع إلى الاصلاحات على المستويات المحلية ولكن في اتجاه مختلف عن الاصلاحات الإدارية في ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين.

وبذلك تواجه المجتمعات المحلية عدداً من التحديات الجديدة في بداية القرن الواحد والعشرين:

- ضغوط سياسية ناجمة عن "مشكلات " لم تُحل مثل الجريمة، والتخريب، والفقر، وسوء الظروف المعيشية للمسنين، وعزل الذين يعانون من أمراض عقلية.
- استخدام تقنية المعلومات(الحكومة الالكترونية والديمقراطية الالكترونية) في مؤسسات الحكم المحلي فيما يتعلق بالصلة مع أصحاب الحق الخارجيين (مثل المواطنين، ومؤسسات الأعمال المحلية.. إلخ) وليس فقط فيما يتعلق بتخطيط وتقديم الخدمات بل وفي التعاطي مع المسائل العامة المحلية أيضاً.
- ضغوط أكبر من الإعلام حيث طور أصحاب الحقوق مداخل أكثر تقدماً للنشر والدخول في المواقع المختلفة في شبكة الانترنت مع الانتشار الكبير للصحافة المحلية ومحطات الإذاعة والقنوات التلفزيونية.
- التوجه المتزايد نحو العولمة مما يجعل السلطات المحلية عنصراً اقتصادياً فاعلاً ولكن يعّرضها في نفس الوقت لاقتصاد عالمي متغير.
- نشوء مجتمع مدني متمايز بحاجات جديدة من المعلومات والاتصال ورغبة محدودة(ولكنها واضحة) في مناظرات حول أمور محلية تتعلق بـ" الدرجة النوعية للحياة(مثل البيئة وسلامة المجتمع).

ويدل ذلك ضمناً بالنسبة إلى السلطات المحلية على:

- الحاجة إلى التعاون أكثر مع أجهزة أخرى في وضع السياسات وتنفيذها بما في ذلك الشركات الخاصة والقطاع الطوعي والمستويات العليا في

الحكومـة (مراكـز الخدمـة المتكاملـة، الشـراكات بـين القطـاعين العـام والخاص، الاندماج في تقديم الخدمات).

- المشـاركة الفعالـة لكـل الأطـراف فـي المسـائل الاسـتراتيجية المحليـة، وتخطيط وحشد المراد وفي تقديم الخدمات أيضـاً، وبذل جهود مضنية لاسـتيعاب الجماعـات المسـتهدفة التـي تتمتـع بأولويـة ضـمن السـكان المحليين.
- إدارة تستند إلى معارف مركزة وواسعة ليس فقط داخل المؤسسات العامة المحلية لكن في شبكات أصحاب الحق داخل المنطقة المحلية.
- الاستمرارية وهـي أن ُيؤخذ فـي الاعتبـار احتياجـات الأجيـال المستقبلية وإبطال أثر القرارات المحليـة علـى أصـحاب الحقوق الآخرين والمنـاطق الأخرى.

بـالطبع، فـإن مجموعـة التحديات المذكورة أعلاه قد نشأت بصورة تدريجيـة وليس بين ليلة وضحاها، كما أن الضغوط الاقتصـادية في كثير من الحـالات قد ظلت لفترة من الوقت واختلطت بالمتطلبات الجديدة للمجتمعات المحلية.

ويتوقـف تحديـد أي الضـغوط هـي السـائدة والأخـرى الأقـل ملاءمـة أساسـاً علـى الوضع: إذ كلما أصبحت السياقات المحليـة أكثر تمييزاً فـي المستقبل، كلمـا كـان تنوع المداخل لاصلاحات المجتمع المحلـي أكثر من مداخل فترة الإدارة العامـة الجديدة.

الأنماط الجديدة للاصلاح في المستوى المحلي:

توضح الصـورة المختصـرة للاصـلاحات فـي الحكومـات المحليـة فـي المملكـة المتحـدة وألمانيـا أن الاصـلاحات علـى المستوى المحلـي تتجـاوز المدى الطبيعـي للتغيير في إطار الإدارة العامة الجديدة. إذ تتضمن جدول أعمـال تحديث الحكومـة

المحلية " التي وضعتها حكومة العمال الجديدة في المملكة المتحدة في عام 1998 العديد من المسائل:

- **التجديد الديمقراطي:** خاصةً من خلال إعادة هيكلة الإدارة السياسية في السلطات المحلية بحيث يصبح القرار السياسي على المستوى المحلي أكثر شفافية للمجتمعات المحلية.
- **العائد الأفضل:** والذي يضع على كاهل السلطات المحلية مهمة التحسين المستمر لخدماتها فيما يتعلق بتحقيق الأهداف الاقتصادية بكفاءة وفعالية.
- **قيادة المجتمع:** ما يجعل السلطات المحلية مسؤولة عن إعداد خطط المجتمع التي تحدد كيفية اتباع كل الترتيبات المتعلقة بالمشاركة في المنطقة المحلية لتحسين نوعية الحياة لكل أصحاب الحق في المنطقة التابعة لتلك السلطات.
- **رفاه المجتمع:** الذي بموجبه تكون للسلطات المحلية سلطة جديدة تمكنها من تنفيذ عدد كبير من المبادرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية أكثر من ذي قبل طالما توافق مجتمعاتها المحلية على ذلك.
- **قواعد السلوك:** للسياسيين والمسؤولين المحليين التي يجب مراقبتها وفرضها بصورة صارمة وجزئية من خلال آليات تفرضها الحكومة المركزية.
- **الصلاحيات المالية الأوسع:** لبعض السلطات المحلية التي تستوفي معايير معينة للتميز(في "مشروع مجالس المراقبة " والتفتيش على خدمات الاسكان مثلاً)، ولكل السلطات المتعلقة بالمصروفات الرأسمالية.

كما ظهرت مؤخراً عوامل أخرى في برنامج التحديث تشمل حاجة السلطات المحلية أن تثبت أنها مبادرة في تنفيذ برنامج للحكومة

الالكترونية ذي التوجه نحو المواطنين،ويتمثل المجال الثاني الذي ظهر في إمكانية تفاوض السلطات المحلية مع الحكومة المركزية حول" اتفاقية محلية للخدمات العامة " تقبل فيها التحدي بتحقيق مستويات عالية من الأداء قياساً بمؤشرات أداء تعتبر هامة بالنسبة إلى وزراء الحكومة بوجه خاص في مقابل "درجات من الحرية والمرونة في المصروفات والضرائب.

في ألمانيا، أصبحت الصورة متباينة إذ لازالت البلديات، خاصةً في المدن الكبرى، تكافح من أجل تنفيذ بعض العناصر لما يُسمى نموذج التسيير الجديد. وقد تم توجيه قوة الدفع في التكييف الألماني لنموذج الإدارة المتحد الذي ظهر في الثمانينيات من القرن العشرين في المدينة الهولندية تلبيرج نحو إعادة التنظيم الجذري للسلطات المحلية لترقية قدراتها الإدارية كجهة تقدم الخدمات، ، وبعد أن قدم (جيرهارد بانر) نموذج التسيير الجديد في ألمانيا بعشر سنوات عام 1993، قامت كثير من السلطات المحلية بإعداد إجراءات لإدارة الموارد الأكثر مرونة وتوجهاً نحو الزبائن.

على أن إحياء الديمقراطية المحلية في ألمانيا مؤخراً تنبه السياسيين والمسؤولين المحليين بأن المواطنين ليس هم الزبائن فقط ، إذ يشير بانر(عام 2000) إلى أنه قد حدثت في ألمانيا اصلاحات كبرى في ديمقراطية المشاركة التمثيلية على المستويات المحلية. فالتوسع في الديمقراطية التمثيلية(حيث يصوت الناخبون للمرشح وللحزب) وتوسيع الديمقراطية المباشرة (مثل الاستفتاءات) قد زادا من وزن الناخب وأضعفا تأثير الحزب وفقاً لذلك. كما أن هناك عدد كبير من المبادرات التي صدرت عن عامة الشعب تعيد الحياة للديمقراطية التمثيلية في الحكم المحلي الألماني، إلا أن أغلب السلطات المحلية تفتقر إلى البنية التحتية

السياسية والإدارية لدعم ومساندة مشاركة المجتمع وربطها بالأجهزة المنتخبة ديمقراطياً على المستويات المحلية.

مع ذلك، وفي المسائل المتعلقة بإحياء الديمقراطية، ومثلما هو في الإصلاحات الأخرى للحكم المحلي والمتعلقة بالإدارة المستدامة أو الحكومة الالكترونية، فقد تلقى رواد الحكم المحلي في ألمانيا دعماً محدوداً من حكومات الولايات والمسؤولة رسمياً عن الشؤون البلدية ومثلما حدث في الحِقب السابقة، فإن المؤسسات غير الحكومية مثل مؤسسة بيرتلسمان قد تصدرت عملياً دعم ومساندة إصلاحات الحكم المحلي في ألمانيا .

تدعم أهمية هذه التغييرات السياسية والقانونية أيضاً شواهد تجريبية من حالات دراسية عالمية للحكم المحلي تشمل السلطات المحلية في ألمانيا والولايات المتحدة ونيوزلندا، **والتي تطرح عدداً من الموضوعات والاتجاهات على المستوى المحلي:**

* تتراجع مداخل الإدارة العامة الجديدة لإدارة وتخطيط الإدارة المحلية (المصطلحات الرئيسية هنا " الرقابة " و" المسؤولية ") لمداخل " الحكم"(المصطلحات الرئيسية هنا " التعلم " و" الشراكة ").

* تتجه النزعة الحديثة الأكثر وضوحاً في ابتكارات السلطات المحلية نحو استشارة الجمهور، ومشاركة الجمهور، ومشاركة المستفيدين، وارتباط المواطنين بشؤون السلطات المحلية بما في ذلك التعديلات في الموازنة.

* تزايد استخدام المسوحات والطرق الأخرى الشائعة الاستخدام لتوفير معلومات مرتدة حول التخطيط المالي والخدمات للمواطنين والمستفيدين.

* هناك اتجاه في أغلب مبادرات السلطات المحلية نحو نواتج الموازنة وليس نحو مخرجاتها فقط (على أن هناك شواهد محدودة على إعداد موازنات مشتركة

للشراكة بالرغم من أن سلطات محلية عديدة تزعم بأنها دخلت في شراكات نشطة وشاركت " في أعمال حكومية مشتركة ").

تتطلب هذه التطورات الجديدة طرق جديدة لقياس ومقارنة الأداء- وهذا المتطلب الذي لم يتم تناوله بصورة مناسبة على المستوى المحلي بعد.

الممارسة الحالية للقياس المقارن على المستوى المحلي:

النماذج التقليدية للقياس المقارن للمؤسسات:

تمت عمليات قياس مرجعي عديدة على المستوى المحلي في المملكة المتحدة وألمانيا بالإضافة إلى دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الأخرى. ومن الممكن أن يبنى قياس الخدمات المحلية على قياس النتائج المقارنة (والتي غالباً ما تتم بالدمج مع " جداول الفئات ") أو القياس المقارن للعمليات نفسها. وتُستخدم الطريقتان معاً عملياً. وبينما قياس النتائج ضرورية لتحديد الفروقات في الأداء، فإن الأعداد لا تكشف عن أسباب الاختلاف فيما يتيح قياس العمليات، الذي يتم عادةً لعدد محدود من السلطات المحلية، التحري عن أسباب التفاوت في النتائج.

بالإضافة إلى قياس العمليات والنتائج، فقد انتشر أيضاً القياس مع المعايير في السلطات المحلية. ففي بعض الدول، مثل المملكة المتحدة، يتم فرض القياس مع المعايير من قبل الحكومة المركزية (حيث يمثل الأداء للربع الأفضل من السلطات المحلية فيما يتعلق بكل مؤشر للأداء المعيار الأساسي). وظهر مؤخراً اهتمام كبير من جانب السلطات المحلية- وإلى حد ما من جانب الهيئات الطوعية المحلية- بـ" نماذج التميز" للجودة التنظيمية، وهي في الغالب مزيج من قياس العمليات والنتائج. وعادةً ما يتم تنظيمها كـ" معامل إنتاج " مع عناصر مساندة يفترض أنها تقود إلى نتائج كمية و/أو نوعية. كما يتم أيضاً تسويق نماذج التميز

كوسائل للتقييم الذاتي أو كجوائز للجودة. وبما أن نماذج التمييز تزعم بأنها نماذج عامة، فمن الممكن أن تجعل القياس بين مؤسسات القطاعين العام والخاص ممكناً أيضاً.

في أوربا، التفوا حول نموذجين رئيسيين:

أولهما صيغة عام 1999 لنموذج التميز الأوروبي .

والثاني الذي كان يُعرف سابقاً بنموذج تميز الأعمال وصيغته الخاصة بالقطاع العام- الإطار العام للتقييم. وقد تمخضت عن المقارنة التفصيلية بين هذين النموذجين المقاييس الرئيسية التنظيمية والإدارية التالية، والتي توجد أيضاً في مسابقات جوائز الجودة في أغلب دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي تشارك فيها مؤسسات الخدمة العامة:

* القيادة.
* السياسة والإستراتيجية.
* البشر.
* الموارد.
* العمليات.
* الفئات المختلفة للنتائج " الموضوعية " و" غير الموضوعية ".

ومن الطبيعي أن تختلف الأوزان المخصصة لتلك العوامل المختلفة والتقسيمات الفرعية لها بين برامج الجوائز المختلفة.

اختبار الواقع:

يبرز السؤال ما إذا كانت هذه المعايير تقيس وتقدر الجوانب الملائمة ؟ أو، باستخدام مفهوم (جوران – أب الجودة)، هل تناسب نماذج تقييم الجودة الحالية الغرض المطلوب؟

مازالت المعايير في النماذج التقليدية مثل النموذج الأوروبي للتميز والإطار العام للتقييم تعطي المسائل المهمة مثل المشاركة العامة، والتعليم، والإبداع، والشراكات أهمية قليلة نسبياً بالرغم من أن كلا مشروعي التقييم قد حاولا مؤخراً تضمين هذه العناصر فيهما. ففي النموذج الأوروبي، على سبيل المثال، تُحسب الشراكات كمورد. وهذه تمثل، بالطبع، بعداً هاماً لعمل الشراكة إلا أنها تغفل تماما دور الشراكات في وضع الاستراتيجية، وتعزيز العمليات المشتركة، وحماية حقوق المواطنين. ولإعطاء مثال آخر، فإن عنصر " التأثير على المجتمع " يسلم بالأهمية الحيوية لتقييم آثار التنظيم على الوظائف، والبيئة، والعلاقات الاجتماعية في المجتمع، إلا أنه لا يوجد في النموذج أية إشارة إلى أن الإمكانيات الاجتماعية المحلية وتوفر بيئة مناسبة يمكن أن تكون عوامل رئيسية لمؤسسات محلية متميزة .

تتمثل المشكلة الأساسية للنماذج التقليدية للقياس المقارن في أنها تقّيم فقط الأبعاد التي يمكن أن تتحكم فيها المؤسسة مباشرةً. على أنه كلما أصبحت الحدود بين القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع الطوعي غير واضحة، أصبحت المسؤوليات مقسمة بين أصحاب الحق المحليين بصورة متزايدة.

ومن الأمثلة الملائمة هنا (**مجلس برايتون وهوف**) الذي بدأ مؤخراً في التفاوض من جديد في الأساس الذي يتم بموجبه التعاقد مع القطاع الخاص بشأن جمع القمامة. وبدلاً من قيام الموظفين العموميين بمراقبة جودة خدمات المقاولين، أصبح المجلس يعتمد على تقارير المواطنين وجماعات المستفيدين للسلطات المحلية حول جودة عمليات جمع القمامة. وفي هذه الحالة أصبحت جودة خدمة جمع القمامة مسؤولية مشتركة بين السلطة المحلية والشركات الخاصة والمواطنين.

الممارسة المستقبلية للقياس المقارن على المستوى المحلي:

<u>الحاجة إلى تقييم الجودة للحكم على المستوى المحلي:</u>

أصبح واضحاً أن هناك حاجة للتوسع في نماذج تقييم الجودة للانتقال من مفاهيم الإدارة العامة(الجديدة) إلى ما يُعرف عموماً بالحكم. وحالياً هناك عدم توافق واضح بين طرق القياس المقارن المتوفرة والإصلاحات الحالية للحكم التي تم التعرض لها أعلاه. ولكن، ما معنى الحكم في عبارات محددة ؟ هل هو " كفاءة وديمقراطية " فقط كما عرّفه برنامج جوائز (بيرتلسمان) للحكم المحلي في عام 1993؟

كما يشير (بيير وبيترز) ، فإن الحكم مصطلح مشوش لأنه يتضمن ظواهر متنوعة في الدولة والمجتمع والأعمال التجارية. وقد ركزا بحق، حسب تقديرنا، بأنه لا توجد حتى الآن " نظرية للحكم ". فتيارات التنظير الحالية للحكم قد تُوصف بأنها " نظرية بدائية ". فـ " الحكم " بالنسبة إلى (رود رودز) عام 1997 ، وهو كاتب مرموق في هذا المجال ، يشير إلى تغيير في معنى الحكومة مع عمليات جديدة تركز على التنظيم الذاتي، وشبكات تنظيمية تتميز بالاعتماد المتبادل، وتبادل الموارد، والقواعد التي تحكم العمل، واستقلال ذاتي عن الدولة ". على أن (بيير وبيترز) لا يوافقان على ذلك ويريان بأن نظم الحكم لا يمكن أن تُحصر في شبكات المعلومات بل يجب النظر إليها باعتبارها تتضمن نُظم وهياكل وأسواق ومجتمعات.

وكما يوضح هذا المثال، فإن النقاش الأكاديمي مازال مركزاً بشكل كبير حول تعريف المفاهيم فيما أتى الدافع " للحكم السليم" في تسعينيات القرن العشرين من ممارسين (بخاصة من البنك الدولي ووكالات العون متعددة الجنسيات) الذين يرون أنهم بحاجة إلى استشارة محددة حول كيفية قياس أشياء مثل الدرجة النوعية

للديمقراطية، ومستوى الفساد في المناطق المحلية. ولا يمكن أن يتم مثل هذا القياس إلا إذا كانت هناك تعريفات عملية لهذه المفاهيم. على أن التعريفات المسهبة التفاصيل للمفاهيم قليلة الفائدة ولا يمكن إعطاؤها تعريفاً إجرائياً من الناحية العملية في نفس الوقت.

وبناءً على ما سبق ، فإننا نقترح تعريفاً للحكم المحلي يقدر المتطلب المفاهيمي الذي يأخذ في الاعتبار الأبعاد المتعددة للحكم ولكنه يمكن أن يقود إلى مداخل قياس إجرائية في نفس الوقت. إننا نعرف الحكم المحلي على النحو التالي:

((مجموعة من الأنظمة الرسمية وغير الرسمية، والهياكل والعمليات التي تحدد الطرق التي يمارس بها الأفراد والمؤسسات السلطة على القرارات (التي يتخذها أصحاب المصلحة) التي تؤثر على رفاهيتهم على المستوى المحلي)).

الحكم المحلي

المفهوم الجديد:

* يفترض سيناريو لأصحاب حق متعددين حيث لم يعد حل المشكلات الجماعية من قبل السلطات العامة فقط ولكن يتطلب تعاون الأطراف الأخرى ذات العلاقة(المواطنون، وقطاع الأعمال، والقطاع الطوعي، والإعلام...الخ). والذي يتضمن في بعض الحالات أن تكون ممارسات مثل التسوية والتحكيم والتنظيم الذاتي أكثر فاعلية من الإجراء الرسمي.

* يتعامل مع الأنظمة الرسمية (الدساتير، والقوانين ، واللوائح) والأنظمة غير الرسمية (قواعد السلوك، والأعراف والعادات) ولكنه يفترض بأن التفاوض بين أصحاب الحق الذين يسعون إلى استخدام سلطاتهم يمكن أن يعدل من أهمية هذه الأنظمة.

* لم يعد يركز فقط على هيكليات السوق كآليات للتسيير مثلما هي في مداخل" الإدارة العامة الجديدة" ولكنه يأخذ في الاعتبار تسلسل السلطة، وشبكات التعاون كبنيات لتسهيل آليات التسيير في الظروف المناسبة.

* لا يقدم تبريرات من حيث منطق الغايات والوسائل، والمدخلات والمخرجات فقط، ولكنه يسلم بأنه من المرجح أن تكون خصائص العمليات الرئيسية في المجتمع(الشفافية، والاستقامة، والأمان..الخ) ذات قيمة بحد ذاتها.

* سياسي بطبيعته حيث يتعلق في الواقع بتفاعل أصحاب الحق الذين يسعون إلى ممارسة السلطة على بعضهم لتعزيز مصالحهم الخاصة ومن ثم لايمكن تركه للإداريين أو نخبة المهنيين التي تتخذ القرارات.

ومن هذا المنظور الشامل ، فإن السلطة المحلية المتميزة بحاجة إلى أن تكون أكثر من جهة متميزة في تقديم الخدمات بل يجب أن تكون أيضاً متميزة في طريقة قيامها بمسؤولياتها السياسية والاجتماعية في المجتمع. ففي حالة نظافة المدينة، على سبيل المثال، فإن التمّيز في تقديم الخدمة لا يضمن شوارع نظيفة إذا ما استمر المواطنون في رمي النفايات في الشوارع ولكي تكون الشوارع نظيفة، فلا بد من تعليم الأطفال في المدارس السلوك المدني المناسب. وبعبارة أخرى ، فإن " الحكم المحلي السليم" هو أكثر من " حكومة محلية جيدة ".

في ألمانيا، يبدو أن ذلك من الحقائق المألوفة حيث أن الدستور يكفل السلطة العامة للحكومة المحلية للتعاطي مع الأمور المحلية. فالمبدأ الألماني للحكم المحلي الذاتي يعني أن الحكومة المحلية تتمتع بقدر كبير من الحرية في تشكيل الحياة المحلية وتتمتع بموقف تفاوضي جيد ضد الدولة التي تعتمد على الحكومة المحلية في تنفيذ سياساتها ، وبالطبع فإن السلطات المحلية تبقى معتمدة على الدولة إلى حد

ما بسبب تنظيم الدولة وإشرافها على الأنشطة المختلفة، ولأن جزءاً كبيراً من إيراداتها تتضمن ِمنح من الدولة.

أما في المملكة المتحدة، فإن برنامج " تحديث الحكومة المحلية " ونظام القيمة الأفضل يشيران إلى أن هذه الحقيقة القديمة قد تم إعادة اكتشافها في بريطانية في شكل نقض ظاهري لاتجاه استمر عقوداً من الزمن للحكومة المركزية لأخذ المسؤوليات من الحكومة المنتخبة محلياً. وقد تم التسليم صراحة بدور السلطة المحلية في قيادة المجتمع وتعزيز ذلك الدور من قبل قوى الرفاه الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الجديدة. وقد أكدت التشريعات المتزايدة التي تتطلب أن تعمل السلطات المحلية بالمشاركة مع السلطات الصحية (خاصةً فيما يتعلق بالرعاية الاجتماعية في المجتمع ورعاية الذين يعانون من مشكلات الصحة العقلية) ومع سلطات الشرطة(خاصة فيما يتعلق بصغار مخالفي القانون) بان للحكومة المحلية دور في تعبئة موارد المجتمع لدعم خدمات الصحة والشرطة بالرغم من أن هذه الخدمات توفرها هيئات عامة أخرى.

يتجسد أحد المداخل الجوهرية الجديدة لتوسيع معنى ومسؤوليات الحكومة المحلية، دون أن يترتب على ذلك بالضرورة زيادة في موازنتها أو مدى خدماتها المباشرة، في التركيز المتزايد على الحكم المحلي في كل من المملكة المتحدة وألمانيا(وكذلك في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الأخرى). على أن دلالة هذا الاهتمام الجديد بالبحث عن آليات شاملة لمعالجة المشكلات الإجتماعية والبيئية والاقتصادية قد تعني بأن الحكم المحلي لا يتطلب دائماً سلطة محلية، إذ يمكن للمواطنين أن يبتدروا ويدعموا أعمال جماعية ناجحة بدون دعم مالي أو أي شكل من أشكال الدعم من السلطة المحلية.

تفعيل مفهوم " الحكم المحلي السليم " :

هل نستطيع، على ضوء التعريف السابق للحكم المحلي ، أن نفعل مفهوم **"الحكم المحلي السليم"**؟ وهل نحن بحاجة إلى "نموذج تميز للحكم" جديد؟ وفيما تبدو الحلول الجاهزة جذابة للمديرين في مؤسسات القطاعين العام والخاص، إلا أنه لا يبدو أن هناك حاجة أساسية لنموذج جديد. وفي الواقع، هناك عدد وافر من نماذج قياس الجودة المستخدمة حالياً على نطاق واسع بالرغم من أن أغلبها يركز على التميز الإداري أكثر من التركيز على تميز الحكم.

توضح تجربة أكثر من خمسة عشر عاماً لاستخدام نماذج التميز في القطاع العام أن المكاسب العائدة من استخدام نماذج التميز (سواء أكان التقييم ذاتياً أو خارجياً) غير مؤكدة، فالمشكلات الرئيسية هي في الغالب مشكلات تطبيق. على أنه يتعين علينا أن نكون قادرين على تطوير أسلوب قياس جودة الحكم المحلي. وبعمل ذلك فإن المنطق الذي تستند إليه الحجة السابقة يقول بأن قياس أداء نظام الحكم المحلي **يجب أن:**

* يركز على مسائل الحكم التي لا يتم تناولها في الحكومة **مثل:**

- الشفافية
- الأمانة
- المسؤولية
- مشاركة المواطن
- مستويات الثقة في المجتمع
- مستويات احترام العمليات الديمقراطية
- مسائل المساواة (فيما يتعلق بالجنس، والعرق، والمعتقدات الدينية، والعمر، والمحرومين..الخ).

* يطبق إطاراً متعدداً لأصحاب الحق ويتجاوز الحدود التنظيمية.
*ُيشرك كل أصحاب الحق ذوي الشأن في التقييم بأخذ رؤاهم حول كيفية تناول المسائل المتعلقة بالحكم في مناطقهم المحلية في الاعتبار.

من الواضح أن قياس نوعية الحكم تتضمن إيجاد أدوات قياس جديدة لأبعاد أنماط السلوك الاجتماعي والاتجاهات الاجتماعية التي ُأغفلت بوجه عام حتى عهد قريب. فقياس أبعاد معينة في القائمة أعلاه، على سبيل المثال، قد كان سطحياً وبالتالي لم يكن قابلاً للاستعمال في الماضي لقياس أبعاد مثل الشفافية، والأمانة، ودرجة احترام العمليات الديمقراطية. أما في مجالات أخرى، مثل قياس مستويات الثقة في المجتمع وتحقيق المساواة، فقد تم إحراز بعض النجاحات ولكنها لم تكن متجانسة بالقدر الذي يوفر معلومات مقارنة.

علاوة على ذلك، فقد يدخل في قياس نوعية الحكم تكاليف إضافية (مباشرة بالنسبة إلى المؤسسات التي استحدثت هذه الممارسة، وتكاليف غير مباشرة لأصحاب الحق الآخرين ، الذين ُيتوقع مشاركتهم في هذه الممارسة) أكثر مما قد يترتب في حالة أن يكون التقييم ذاتياً على أساس نموذج التميز التقليدي. على أنه من المرجح أن تكون لهذه الممارسة بعض التأثيرات المفيدة حيث ُلوحظ بأن عمليات التقييم الذاتي قد لا تؤدي إلى تحسينات تنظيمية في غياب أية ضغوط خارجية. ففي الحالة التي تتم فيها تقييمات للحكم بالطريقة الواردة أعلاه، فمن المرجح أن يؤدي دخول عدد من أصحاب الحق في عملية التقييم إلى تنشيط (وإضفاء الشرعية على السلطة المحلية) (وأصحاب الحق الآخرين ذوي العلاقة) لاتخاذ الخطوات اللازمة لمعالجة أوجه الضعف في الحكم والتي تم التعرف عليها أثناء الممارسة وما إذا كانت قد نشأت من داخل المؤسسات نفسها أو عن سوء

إدارة العلاقات مع أصحاب الحق الخارجيين، أو ضعف الإدارة في مؤسسات محلية أخرى.

وتتمثل أكبر مخاطر المضي في طريق تقييم نوعية الحكم في أننا قد ننتهي مرة أخرى، إلى محاولة القياس الكمي لأشياء لا يمكن قياسها كمياً. وقد أطلق كل من البنك الدولي والاتحاد الأوربي مبادرات لإيجاد مؤشرات أداء لسلسلة من أبعاد الحكم إلا أن هذا المسلك قد لا يكون مفيداً بالرغم من أنه في الواقع جذاباً بالنسبة للسياسيين (الذين يمكنهم تبيان انحيازهم بوجه خاص من مجموعة مؤشرات الأداء) والباحثين. وبدلاً من تحديد مؤشرات لنوعية الحياة في تمارين تجريدية بصورة متكررة، علينا أن نفهم بأن الغرض من تقييمات الحكم هو معرفة كيف يكون أصحاب الحق المختلفين رؤاهم حول نوعية الحياة في مناطقهم المحلية.

ونوضح في الجدول التالي ما يمكن أن يعنيه ذلك لصاحب الحق، أي السلطة المحلية حيث يتناول الجدول دلالات التحول إلى "حكم محلي سليم" بالنسبة للسلطة المحلية. وقد استندت العناوين في الجهة اليسار على معايير عام 1999 لنموذج تميز الأعمال قبل أن يصبح "نموذج التميز" في العام 2000، ويتيح استخدام النموذج القديم إلقاء الضوء على المتطلبات التنظيمية الجديدة بصورة أوضح من الصيغة الأخيرة من النموذج والتي تتضمن عدداً محدوداً من عناصر الحكم مثل الشركات التي تعزز الموارد.

جدول يوضح توسيع مدى الحكومة المحلية في اتجاه "الحكم المحلي السليم"

الحكومة المحلية بحاجة إلى أن تأخذ في الاعتبار ليس فقط........	ولكن بصورة أكبر.......
القيادة التنظيمية	**قيادة شبكات المعلومات**
تطوير مؤسسات	تطوير المجتمعات
تأكيد تناغم السياسة في كل الوحدات التنظيمية والخدمات	تأكيد تناغم السياسة في الحدود والمستويات التنظيمية والقطاعية للحكومة وبمرور الزمن (التنمية المستدامة)
ابتداع مجموعة من القيم والإحساس بالاتجاه ما يدع مجالاً للاستقلالية والإبداع لمديري وموظفي المستوى المتوسط	توجيه توقعات المواطنين والشركات وأصحاب الحق الآخرين حتى يصبح التزامهم بالعمليات الديمقراطية أقوى وأكثر مشاركة في وضع السياسات وإدارة الخدمات.
السياسة والإستراتيجية	"لعبة السياسة" التوازن بين المصالح الاستراتيجية
التركيز على احتياجات الزبون	تنشيط المجتمع المدني (من خلال المعلومات والمشورة والمشاركة) في السياسات المحلية والإدارة
الفصل بين السياسة والإدارة	الإدارة العامة كعملية تفاعل بين المسؤولين المنتخبين، والمسؤولين المُعينين، المستشارين المؤقتين، وموظفي الخدمة المدنية، وأصحاب الحق الخارجيين.
خطط سنوية تركز على المصروفات الجارية	خطط طويلة المدى تتضمن خطط للمجتمع وخطط موازنات رأسمالية وإدارة الأصول.
إدارة الموارد البشرية	إدارة سوق العمل
ارتفاع إنتاجية العمالة عن طريق التقليص	تعزيز إسهام العاملين لكل أهداف المؤسسة
دفع العاملين للتركيز على جودة الخدمة	دفع العاملين للتركيز على نوعية الحياة من حيث جودة نتائج الخدمة للمستفيدين وأصحاب الحق الآخرين وكذلك جودة ظروف العمل للعاملين.

الدافعية عن طريق نظم تقييم موضوعية ونظم أجور مرنة	الدافعية من خلال إتاحة فرص للعاملين للإسهام بأكبر قدر من المهارات والقدرات لمصلحة العمل والمؤسسة.
استقطاب العاملين المؤهلين والاحتفاظ بهم من خلال عمليات التوظيف المنافسة لخفض تكاليف الأجور	استقطاب وتدريب العاملين الواعدين الذين يقدمون الخدمة بفعالية ومساعدة أصحاب الحق لمساعدة أنفسهم.
استقطاب العاملين والمحافظة عليهم وترقيتهم على أساس قدرتهم على مقابلة مواصفات الوظيفة الدقيقة والتقنية فقط	استقطاب وتدريب وترقية العاملين بطرق تزيد من تنوع الخدمات العامة من حيث الجنس والعرق والعمر والإعاقات.
الاستفادة من الموارد البشرية داخل المؤسسة	الاستفادة من الموارد البشرية من خلال تنقلهم في الوظائف في القطاع العام وبين القطاعات والمجالات الأخرى.
إدارة الموارد	إدارة الموارد والمعارف
إعداد الموازنة من أعلى إلى أسفل (مع سقف محدد للمصروفات)	إعداد الموازنات المحلية بمشاركة فاعلة من أعضاء مجلس المدينة وممثلي المجتمع المحلي.
قياس تكليف الوحدات لتحسين ومراقبة الأداء	قياس التكلفة المالية والوقت لأنشطة المؤسسة كما تمارسها المؤسسة وأصحاب الحق.
الشفافية في التقارير المالية	"الشفافية المالية" عند الاتصال مع أصحاب الحق الخارجيين (مؤسسات الأعمال، والمواطنين، والإعلام الخ) حول العائد من الأموال المصروفة في النشاطات.
ترقية الكفاءة الفنية	ترقية الكفاءة الاجتماعية بما في ذلك التوزيع العادل للموازنات والخدمات.
توفير تقنيات المعلومات والاتصال لكل الموظفين لأغراض ترقية الكفاءة.	توفير تقنيات المعلومات والاتصال لجميع أصحاب الحق لترقية الفعالية.
مساعدة العاملين لترقية معارفهم من خلال التدريب لزيادة فعاليتهم وكفاءتهم في العمل	إحداث معارف جديدة وتعزيزها عن طريق إدارة المعرفة لكل من العاملين وأصحاب الحق الآخرين الذين يتفاعلون مع المؤسسة.
العمليات	العلاقات الداخلية والخارجية.
عمليات تعزيز داخلية (إعادة هندسة العمليات)	إدارة العمليات ما وراء حدود المؤسسة بما في ذلك العلاقات بين الأجهزة الحكومية والقيود الخارجية.

التنافس من أجل الحصول على المناقصات	إدارة عقود وعلاقات متعددة مع الموردين، وعقد شراكات مسؤولة مع المستفيدين والمجتمعات المحلية والمؤسسات الأخرى والمحافظة عليها حيثما كان ملائماً.
قياس النتائج الموضوعية والذاتية	قياس الأداء متعدد الأبعاد
تستند نظم التقارير إلى احتياجات المديرين وأجهزة الرقابة الحكومية	يستند نشر بيانات الأداء إلى احتياجات أصحاب الحق في المجتمع (تقارير اجتماعية وأخلاقية وبيئية).
نتائج القياس المقارن، والعمليات الداخلية أو الأداء التنظيمي مقابل السلطات المحلية الأخرى	مشاركة جماعات أصحاب الحق في تحديد معايير الأداء وقياس الأداء.
استخدام بيانات الأداء لأغراض الرقابة	تشجيع الابتكار والتعلم في مستويات متعددة (المستوى الفردي، التنظيمي، وشبكات المعلومات).
* أداء السلطة المحلية	* تطوير حكم محلي سليم.
خدمة المجتمع بإصدار السياسات وتقديم الخدمات والمعارف (مقدم خدمة)	تمكين المجتمع من تخطيط وإدارة شؤونه الخاصة (تطوير المجتمع).
تحسين الكفاءة الذاتية للسلطات المحلية	تحسين فعالية السلطات المحلية خارجياً.
زيادة مستوى رضا المستفيد من الخدمات المحلية	بناء ثقة الجمهور في الحكومة المحلية من خلال العمليات الشفافة والمسؤولة والحوار الديمقراطي.

***المصدر: آدم وولف (Adam Wolf، 2 -691 :2000)**

كما يوضح الجدول أعلاه، فإن الحكم لا يعني أن كل " أمور المعيشة " في برنامج عمل الإدارة العامة الجديدة قد أصبحت ملائمة. ولذلك، يتعين على الأكاديميين ألا يفسروا الحكم باعتباره متعارضاً مع الإدارة العامة الجديدة. فالحكم، على الأرجح، يعني التسليم بأن بعض المسائل التي تبدو تقنية هي في الواقع مسائل سياسية بشكل كبير ويمكن معالجتها فقط من خلال منظور سياسي أوسع. فضلاً عن ذلك، فوراء كل المسائل العامة هناك علامة استفهام حول الدور

النسبي لاتخاذ القرارات من خلال الوسائل الديمقراطية أو النظم الإدارية أو الخبرة المهنية. أما في إطار الحكم، فليس مفترضاً أن تكون الحلول الإدارية أكثر "رشداً" ولكن، من ناحية أخرى، ليس مفترضاً أيضاً أن تكون القنوات الديمقراطية لاتخاذ القرارات دائماً هي الأنسب.

لكن، إذا كان الحكم سياسياً بالدرجة الأولى، فهل من الواقع الافتراض بأن تقييمات "نوعية الحكم" أو " أداء الحكم "ستتم؟ وبالرغم من أن التقييم يشكل جزءاً أساسياً من برنامج عمل الإدارة العامة الجديدة، فقد لُوحظ أن الحكومات التي تعتنق الإدارة العامة الجديدة أقل حماساً في تقييم نظمها الكلية للإدارة العامة الجديدة. وبناءً على ذلك، لماذا يجب أن يكون هناك حماس زائد للتقييم في المستقبل أكثر مما كان في الماضي؟ ولماذا تكون شبكات الحكم أكثر انفتاحاً للتقييم المنظم والقياس المقارن للحكم أكثر من الحكومات؟

خاتمـــــة:

من المرجح أن تدفع الضغوط المختلفة لتحقيق مزيد من الشفافية في كل القطاعات إلى استخدام جيل جديد من معلومات الأداء من قبل القطاعات المحلية المختلفة. ومع انتشار أزمة شرعية الدولة في أغلب دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومع الشكوك المتزايدة حول قدرة ودوافع مؤسسات الخدمات العامة، فقد وصل أصحاب الحق إلى أنهم بحاجة إلى فحص ومراجعة مجالات اتخاذ القرارات والتي كانت في الماضي موضع ثقة. وقد تفاعلت بعض الحكومات مع هذا الضغط بسن قوانين حرية المعلومات. وفضلاً عن ذلك، فقد شاركت بعض الشركات، مثل (بي دبليو) و(البريطانية للاتصالات)، في التبليغ عن المسائل الاجتماعية والبيئية على أساس تطوعي. وبالطبع، ستكون هناك

مصالح خاصة ستناور ضد مزيد من الشفافية ولكن قد يصعب على أي نوع من المؤسسات أن يحجب المعلومات التي يطلبها أصحاب الحق الخارجيين.

وقد تتخذ تقويمات الحكم أشكالاً مختلفة، وقد ُتستخدم مشروعات تقييم الحكم مثل نماذج التميز التقليدية، في التقييم الذاتي والتقييمات الخارجية (امتداداً لعملية منح الشهادات لجوائز الجودة). ومن المرجح، في ظل السايكولوجية التنظيمية العادية، أن تبدأ أغلب المؤسسات وشبكات الحكم بالتقييم الذاتي. على أنه حينما تكتسب هذه المؤسسات والشبكات قدراً أكبر من الثقة حول نوعية حكمها، فإنها تتجه إلى اكتساب سمعة أكبر عن طريق المصادقة الخارجية لعمليات المؤسسة.

كما أنه من المرجح أن تكون السلطات المحلية أول المرشحين للجيل الجديد للقياس المقارن للحكم إذ أنها كانت دائماً أقرب إلى المواطنين أكثر من حكومات المستويات الإقليمية أو الوطنية أو العالمية. فقد فرضت البيئة الاقتصادية والسياسية ونشاطات السلطات المحلية ضغوطاً على تلك السلطات أن تبرز إسهاماتها للمجتمعات المحلية. وغالباً ما ُينظر لهذه الضغوط على أساس أنها شكل من أشكال التهديد طالما سيكون كثير من أصحاب الحق عدائيين في اتجاههم نحو ما كانوا يعتبرونه إسهاما غير ملائم لكل ما تقدمه الحكومة المحلية (ومن ثم المستويات العليا من الحكومة) في اتجاه تحسين نوعية الحياة في المناطق المحلية.على أن هذه الضغوط، كما وضحت هذه المقالة، قد وفرت للسلطات

المحلية ولأصحاب الحق الآخرين في ذات الوقت فرصاً مثيرة لتطوير ممارسات جديدة وناجحة أكثر وأكثر لحكم محلي سليم.

المصطلحات

Administrative Behavior	السلوك الإداري
Administrative Development	التطوير الإداري
Administrative Games	الألعاب (المباراة) الإدارية
Administrative Growth	النمو الإداري
Administrative Planning	التخطيط الإداري
Administrative Reform	الإصلاح الإداري
Analysis Of Needs	تحليل الاحتياجات
Ascertaining Development Needs	التحقق من احتياجات التنمية
Assessment Centers	مراكز التقييم
Assessment Process	عملية التقييم
Authority & Responsibility	السلطة والمسؤولية
Behavior Modeling	نمذجة السلوك
Brain Storming	العصف الذهني (التفكير الإبداعي)
Budget Of Management Development Programs	ميزانية برامج التنمية الإدارية
Business Process Redesing	إعادة تصميم عملية العمل
Business Strategy	إستراتيجية العمل
Career Development	تنمية المسار الوظيفي
Case Study	دراسة الحالة
Change Leadership	قيادة التغيير

Change Management	إدارة التغيير
Change Management Skills	مهارات إدارة التغيير
Competitive Advantages	المزايا التنافسية
Competitiveness	التنافسية
Conceptual Foundations	المكونات الفكرية
Conceptual Skills	المهارات الإدراكية
Conferences	المؤتمرات
Consulting Organizations	المنظمات الاستشارية
Contingency Theory	النظرية الموقفية
Continuous Improvements	التحسين المستمر
Control Of Management Development Programs	الرقابة على برامج التنمية الإدارية
Corporate Strategy	استراتيجية الشركة
Costs Of Management Development Programs	تكاليف برامج التنمية الإدارية
Creative Training	التدريب الإبداعي
Culture	الثقافة
Decisions Making	اتخاذ القرار
Decision Support Systems (DSS)	نظم دعم القرارات
Deming’s Cycls	دورة ديمنغ
	تطوير المنظمات
	تطوير النظم

إدارة التنمية

التنمية الاقتصادية

النمو الاقتصادي

الإصلاح الاقتصادي

التعليم

التجارة الإلكترونية

التمكين

تقييم برامج التنمية

التغذية العكسية

الزيارات الميدانية

المنظمات الحكومية

التدريب الشبكي

نظم تدعيم القرار الجماعي

ديناميات الجماعة

الجوانب الإنسانية

السلوك الإنساني

التنمية البشرية

العلاقات الإنسانية

تنمية الموارد البشرية

نظم معلومات الموارد البشرية

إدارة الموارد البشرية

تخطيط الموارد البشرية

المهارات الإنسانية

أسلوب سلة القرارات

برامج التنمية الفردية

الأهداف الفردية

نظم المعلومات

تكنولوجيا المعلومات

الرضا الوظيفي

التدريب في الوقت الملائم

أسلوب المحاضرة

الغدارة الوظائفية

الأهداف طويلة الأجل

الأتمتة الإدارية

الإدارة بالأهداف

مستوى الرقابة الإدارية

التنمية الإدارية

لجان التنمية الإدارية

تنظيم التنمية الإدارية

تخطيط التنمية الإدارية على المستوى القومي

تخطيط التنمية الإدارية على مستوى المنظمة

برامج التنمية الإدارية

بيئة الإدارة

نظم المعلومات الإدارية

المدارس الإدارية

النمط الإداري

الفكر الإداري

التدريب الإداري

رأس المال الإداري

التغيير الإداري

الاستشارات الإدارية

الفساد الإداري

القيادة الإدارية

المهارات الإدارية

التخلف الإداري

التدريب على الذاكرة

طرائق التدريب خارج بيئة العمل

طرائق التدريب في بيئة العمل

المناخ التنظيمي

الثقافة التنظيمية

التنمية (التطوير) التنظيمية

التعليم التنظيمي

إدارة الأداء

التدريب الموجه بالأداء

التنمية الإدارية المخططة

تخطيط برامج التنمية الإدارية

مشكلة برامج التنمية الإدارية

إعادة الهندسة

إعادة هندسة الموارد البشرية

متطلبات التنمية الإدارية

البحوث والتطوير

المقاومة للتغير

المسؤولية عن أعمال التنمية الإدارية

لعب الأدوار

طريقة المناقشة أو المباراة المستديرة

القواعد

التنمية الذاتية

برنامج التنمية الذاتية

التعليم الموجه ذاتياً

التنمية المهنية الذاتية

تدريب الحساسية

تبسيط إجراءات العمل

أسلوب المحاكاة

الموقف

التنمية الاجتماعية

نطاق الإشراف

التخصص

الإدارة الاستراتيجية

المخطَط الاستراتيجي

التخطيط الاستراتيجي

التدريب الإشرافي

البحوث والمقابلات

جماعات العمل

الغدارة العليا

التخطيط الشامل

إدارة الجودة الشاملة

إدارة التدريب

الاحتياجات التدريبية

تخطيط التدريب

البرنامج التدريبي

التنمية الإدارية غير المخططة

التدريب في غرفة خاصة

نظام دعم جماعات العمل

المراجع

المراجع العربية:

1- الكتب:

1- الخضر،علي ابراهيم . **المدخل إلى إدارة الأعمال**. منشورات جامعة دمشق ، سورية ،1997.

2- الزيادي، عادل. **الإدارة العامة**. مكتبة قصر الزعفران،1989.

3- ـــــ. **تدريب الموارد البشرية**.القاهرة: مكتبة عين شمس،1993.

4- القبلات، يوسف بن محمد. **أسس التدريب الإداري**.تجربة معهد الإدارة العامة، الطبعة الثانية، السعودية: دار عالم الكتب للطباعة والنشر،1992.

5- المؤمن، قيس.وأخرون .**التنمية الإدارية** .عمان : الإردن، دار زهران للنشر والتوزيع، 1997.

6- النجار، محمد عدنان .**إدارة الموارد البشرية والسلوك التنظيمي**. جامعة دمشق،1995.

7- اللوزي، موسى. **التطوير التنظيمي(أساسيات ومفاهيم حديثة)**. الطبعة الأولى،عمان: دار وائل للنشر،1999.

8- الهواري، سيد. **الإدارة (الأصول والأسس العلمية)**.القاهرة: مكتبة عين شمس، لم يذكر تاريخ النشر.

9- الصرن، رعد حسن. **صناعة التنمية الإدارية في القرن الحادي والعشرين**، دمشق: دار الرضا للنشر ، 2002.

10- حافظ،عبد المنعم. إجلال وأخرون، **أساسيات إدارة الأعمال**. القاهرة: كلية التجارة – جامعة عين شمس، لم يذكر تاريخ النشر.

14- دراكر، بيتر.**الإدارة- الجزء الثاني: المدير**، ترجمة محمد عبد الكريم، الطبعة الأولى، القاهرة : الدار الدولية للنشر والتوزيع،1996.

15- زويلف ،مهدي حسن. و العضالة،علي.**إدارة المنظمة- نظريات وسلوك التنظيم**.عمان: دار مجدلاوي ،1996.

16-عبد الوهاب،علي محمد. وأخرون .**إدارة الموارد البشرية**.جامعة عين شمس، كلية التجارة ،1997.

17- ـــــــــ.**إدارة الموارد البشرية**.كلية التجارة ،جامعة عين شمس ،1998

.

18-ـــــــــ. **إدارة الموارد البشرية**.كلية التجارة، جامعة عين شمس،2001.

22- مصطفى، أحمد سيد. **إدارة الموارد البشرية**. كلية التجارة. جامعة بنها.2000.

23- مصطفى، محمود أبوبكر. وحيدر،معالي فهمي. **إدارة الموارد البشرية**. الاسكندرية: الدار الجامعية للنشر، 2001.

1- الدوريات :

1- الكبيسي، عامر.التخطيط للتنمية الإدارية في الوطن العربي. **المجلة العربية للإدارة** ، المجلد التاسع عشر، العدد الثاني، 1999.

2- فوزي،صلاح الدين. النظام العالمي الجديد وتحديات التنمية الإدارية. **مجلة إدارة الأعمال**،العدد 80، مارس، 1998.

3- الندوات والمؤتمرات:

1- السلمي، علي. التجربة المصرية في الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية وأهميتها وكيفية الاستفادة منها .**الندوة الوطنية للتنمية الإدارية في سوريا**، دمشق: 4-6 أغسطس، 2000.

2- جرادات، أسامة.التدريب الإداري الموجه بالأداء. **ندوة التدريب الإداري الموجه بالأداء**، دمشق: 10-12 سبتمبر (أيلول) ، 2000.

3- عبد الوهاب، علي محمد.التنمية البشرية ودورها في تحقيق الفعالية في أداء المنظمات في مواجهة التحديات المعاصرة. مركز وايد سيرفيس للاستشارات والتطوير الإداري، **المؤتمر السنوي العاشر :عالم ما بعد2000 نظرة مستقبلية، البعد الثالث لإدارة القرن الحادي والعشرون**، 2000.

4- لاشين،أحمد صبري. تحديات القرن الحادي والعشرين والاحتياجات التدريبية للقائد الإداري. **ندوة التدريب الموجه بالأداء**. دمشق: 10-12 سبتمبر(أيلول)، 2000.

5- **توصيات مؤتمر الإستشارات والتدريب**، المنامة . البحرين . 28-29 مايو 2001.

6- خبراء مركز الخبرات المهنية للإدارة **(بميك)**، **المناهج التدريبية المتكاملة**، منهج تنمية الموارد البشرية،.2001

5- الرسائل العلمية:

1- ديوب. أيمن حسن.التنمية الإدارية وأثرها على تطوير المسار الوظيفيب التطبيق على قطاع الدواء في مصر رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عين سمس: كلية التجارة،2002.

2- ديوب. أيمن حسن.نموذج مقترح للتنمية الإدارة في الشركات متعددة الجنسيات. رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين سمس: كلية التجارة،2006.

المراجع الأجنبية :

(1)- Books:

1- Arnold،Hegh J. & Feldman.Danielc. **Organizational Behavior**. McGraw Hill Inc، 1986.

2- Bain، Neville. **Successful Management**. 1995.

3- Berndin،H.John. **Human Resource Management**. JOYCE، ARUSEL، 1998.

4- Byars، Lioyd L، Ph.D. &Leslie W.Rue،Ph.D. **Human Resourec management**. 3rd، Irwin، Inc.1991.

5- Byars، Lioyd L، Ph.D. &Leslie W. Rue، Ph.D. **Human Resource Management**. Getty Images، Inc 2004.

6- Carrell، Michael.R.& others; **Personnel\ Human Resource Management**. Macmillan Publishing Company، 1992.

7- Cafcio، Wayne F. **Managing Human Resourec**.4[rd]; Mc Graw Hill، 1995.

8- De cenzo، David A. & Robbins.Stefhen P. **Human Resourec Management**.5[rd] ; John Wiley & Sons، Icn.

9- Donnelly، Jr James H & others**.** **Fundamentals Of Management**. McGraw-Hill Companies، 1998

10- Dessler، Gary. **Personnel \ Human Resource Management**. 5[th] ; NEWJERSY: Prentice Hall، 1991.

11- ------------. **Human Resource Management** . Prentice Florida : Hall International ، 1997.

12- .Dubrin، AndrewJ. **Contemporary Applied Management**. Business Publications Inc، 1994

13- Dessler، Gary. **A Framework for Human Resource Management**. Third Edition. person Education، 2004.

14- Hair،J.F.Josefh Jr.et al. **multivariate Data Analysis**، 5th ; Pretince-Hall.Inc.1998.

15- Hodgetts، Richard M.& Kuratko DonaldF **.Management** 1992.

16- Glueek، W.F. **Personnel Adignostic Approach**. Dalles: Business Publishing Inc.1992.

17- Gutteridge،Tomas. G. & others. **Organizational Career Development**.SanFrancisco:Jossey-Bass Publishers، 1993.

18- Kirkpatrick، Donald L. **Evaluation Training Programes: The Four Levels**. San Francisco: California. Berrett - Koehler Publishers، 1994.

19- K Aswathappa. **Human Resource And Personnel Management** 3rd. 2002.

20- Mathis، Robert L & Jackson. John H.**Personnel \ H R M** 6th ;West Publishing company.1991.

21- Mathis، Robert L & Jackson، John H. **Human Resource Management.** 10th . 2004.

22- Woodall، Jean & Winstantey، Diana. **Management Development: Strategy And Practice**، Blackwell Business. 1998.

23- Winterton & Winterton. **Developing Management Competence**. By Routledge، 1999.

(2)-Periodicals:

1- Brown، Paul. Seeking Success Through Strategic Management Development . **Journal of European Industrial Training**، V27، N6، 2003.

2- ------------------. The evolving role of strategic management development. **Journal of management development**. V24، N3، 2005.

3- Horwitz، Frank M. & et al. Human resource development and managing diversity in South

Africa. **International Journal of management**. V17، N4/5، 1996.

4- Jansen،Paul. & Others. A Typology Of Management Development. **The Journal Of Management Development**، V20، N2، 2001.

5- Jennifer،Rowley. Management Development. **Lihvary-Management**،V16، N1، 1995.

6- Kevin، Gaston-C. & Lillian-King. Management Developmenet & Training In Police : A Survey Of The Promotion Process. **Journal-Of-European-Industrial-Training** ،V19، N7،1995.

7- Kenneth-M ،Nawach & Wimer-Scott. Coaching For Human Performance.**Training & Development**،V51، N10، Oct 1997.

8- Margerison،Charles. Success Factors In Management Development. **Management Development Review**، V6، N2،1993.

9- Meldrum & Atkinson. IS Management Development Fulfilling Its Organizational Role**?.** **Management Decision**، V36، N7، 1998.

10- Newman، Amy. & Smith. How To Creat Avirtual Learning Community.**Training-And-Development**، Alexandria: V5، Jul 1999.

11- Reitsma،S.G.Management Development In Unliver. **TheJournal Of Management Development**، V20، N2، 2001.

12- Paauwe، Jaap & Williams Roger. Management Development Revisited . **The Journal of Management Development**، V20، N2، 2001.

13- --------------------------------------. Seven Key Issues for Management Development . **Journal of Management Development**، V20، N2، 2001 .

14- Stphen ،Willcocks. & Tony،Conway. Aloacl Authority Management Development Programme: Behavioral Versus Cognitive Development**?.** **Executive** – **Development**، V8، N7،1995.

15- Wilkins، Stephen.Management Development In The Arab Gulf States- THE influence OF language and Cuture. **Industrial and Commercial Training**، V 33، N7، 2001.

16- Wilkins، Stephen. Management Development In The Arab Gulf States- THE influence of language and Culture. **Industrial and Commercial Training**. V 33، N7، 2001.